Commission de réforme du droit du Canada

Law Reform Commission of Canada

first annual report of the law reform Commission of Canada 1971-72

premier rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada 1971-72

©
Information Canada
Ottawa, 1972
Cat. No. J31-1972

©
Information Canada
Ottawa, 1972
N° de cat.: J31-1972

LAW REFORM COMMISSION

COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT

Office of the Chairman

August 1972

The Honourable Otto E. Lang,
Minister of Justice,
Ottawa, Canada

Dear Mr. Minister:

In accordance with the provisions of Section 17 of the *Law Reform Commission Act*, I submit herewith the first annual report of the Law Reform Commission of Canada for the period June 1, 1971 to May 31, 1972.

Yours respectfully,

E. Patrick Hartt

Cabinet du président

août 1972

L'honorable Otto E. Lang,
Ministre de la Justice,
Ottawa, Canada.

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 17 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, j'ai l'honneur de vous présenter le premier rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada pour la période du 1er juin 1971 au 31 mai 1972.

Veuillez agréer, monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

E. Patrick Hartt

table of contents

table des matières

foreword	1	**avant-propos**
first program of the Commission	3	**le premier programme de la Commission**
studies and research in progress	6	**les études et les recherches en cours**
evidence	6	la preuve
aims and purposes of the criminal law	8	les objectifs du droit pénal
the attainment of equality before the law	9	une justice égale pour tous
general principles of criminal law and prohibited and regulated conduct	10	les principes généraux du droit pénal et l'infraction
criminal procedure	12	la procédure pénale
sentencing and disposition	13	les peines et le traitement
family law	14	le droit de la famille
administrative law	15	le droit administratif
expropriation	16	l'expropriation
ongoing modernization of statutes	17	mise à jour des lois
cooperation with provincial Commissions	17	**collaboration avec les commissions provinciales**
cooperation with federal government departments	19	**collaboration avec les ministères fédéraux**
the Commission, the community, the legal profession	20	**la Commission, la communauté, l'homme de loi**
organization and administration	22	**l'organisation et l'administration**
conclusion	23	**conclusion**

foreword

This first annual report of the Law Reform Commission of Canada is submitted in accordance with section 17 of the *Law Reform Commission Act* which stipulates that the Commission shall each year submit to the Minister a report containing a summary of its activities under the Act for the immediately preceding year. The report covers the period from June 1st, 1971 to May 31, 1972. Certain incidental references are made to matters that have occurred between May 31, the end of our first year, and the actual submission of this report.

The Law Reform Commission of Canada is a permanent body established by an Act of Parliament which was proclaimed on June 1st, 1971. The purpose of the Commission is described in the Act as being "to study and keep under review on a continuing and systematic basis the statutes and other laws comprising the laws of Canada with a view to making recommendations for their improvement, modernization and reform".

Within its general area of study and reform, the Commission is given several specific mandates. It is instructed by its statute to develop "new approaches to and new concepts of the law in keeping with and responsive to the changing needs of modern Canadian society and of individual members of that society". It has the task of reflecting, in the legal reforms it advances, the distinctive concepts and institutions of both the common law and civil law legal systems in Canada, and of reconciling differences in the expression and application of the law arising out of differences in these institutions. It has the function of removing anachronisms and anomalies from the law and of eliminating obsolete laws.

The conception of a continuing agency, in a democratic and parliamentary system, to complement the work of the legislature and the judiciary in

avant-propos

Ce premier rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada vous est soumis conformément aux dispositions de l'article 17 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit* qui stipule que, chaque année, la Commission doit soumettre au ministre un état sommaire de ses activités en vertu de la présente loi, durant l'année précédente. Le rapport analyse la période du 1er juin 1971 au 31 mai 1972. A l'occasion, nous rappelons aussi certaines activités qui ont eu lieu depuis le 31 mai, c'est-à-dire la fin de notre première année, mais avant la date de la présentation du rapport.

La Commission de réforme du droit du Canada fut créée par une loi du Parlement proclamée le 1er juin 1971. Organisme permanent, son mandat, tel que décrit dans la loi, est «d'étudier et de revoir, d'une façon continuelle et systématique, les lois et autres règles de droit qui constituent le droit du Canada, en vue de faire des propositions pour les améliorer, moderniser et réformer».

Cependant ce domaine général d'étude et de réforme s'accompagne de plusieurs objets particuliers. Ainsi, aux termes de sa loi organique, la Commission a reçu pour mission de «développer de nouvelles méthodes et de nouveaux concepts de droit correspondant à l'évolution des besoins de la société canadienne moderne et des individus qui la composent». Il lui incombe, dans les réformes juridiques qu'elle soumet, de «refléter les concepts et les institutions distinctes des deux systèmes juridiques du Canada, la *common law* et le droit civil» . . . et de concilier les différences et les oppositions qui existent dans la formulation et l'application du droit par suite des différences entre ces concepts et ces institutions. De même, il lui revient de supprimer les anachronismes et les anomalies du droit ainsi que les lois tombées en désuétude.

Dans un système démocratique et parlementaire, le recours à un organisme permanent pour compléter l'œuvre des pouvoirs législatif et judiciaire

legal development is not new. The provinces have or are in the process of establishing law reform commissions. There are such commissions in England and in Scotland and in a significant number of countries within the Commonwealth. Commissions of this kind also operate within somewhat different legal systems, in a number of the American States, for example. What is different about our Commission is that we are probably the first law reform commission to be established at the federal level within a federal system.

Our Commission comprises a Chairman, a Vice-Chairman, two other full-time members and two part-time members. The Chairman, Vice-Chairman and full time members may be appointed for a term not exceeding seven years while the part-time members are appointed for a term not to exceed three years. The independence of the Commission is buttressed in several ways. Each member holds office during good behaviour. The Commission enjoys substantial freedom in determining its areas of study and in formulating and making public its recommendations. It must, of course, prepare and submit to the Minister of Justice programs of study for his approval, and must include in such programs any study requested by the Minister to which in his opinion it is desirable in the public interest to give special priority; the Minister, however, must cause the program as submitted to him to be laid before Parliament, indicating any items he may not approve. Similarly, each report prepared by the Commission and submitted to the Minister must be tabled whether or not its recommendations are accepted for implementation.

The first Chairman of the Commission is the Honourable E. Patrick Hartt, a member of the Supreme Court of Ontario. The Honourable Antonio Lamer of the Superior Court of Quebec is Vice-Chairman. Mr. Justice Hartt's appointment was effective April 1st, 1971, and that of Mr. Justice Lamer December 1st. Both the Chairman and the Vice-Chairman were granted leaves of absence from their judicial duties in order to serve in these capacities. Dr. Martin L. Friedland of the Faculty of Law, University

dans le domaine juridique est loin d'être un concept nouveau. Les provinces ont leurs commissions de réforme du droit ou sont sur le point de les créer. D'autres pays, y compris un certain nombre d'États américains, quoiqu'ils fonctionnent sous l'empire de systèmes juridiques différents du nôtre, ont eux aussi établi des commissions de réforme du droit. Ce qui distingue notre Commission de toutes les autres, c'est qu'elle est probablement la première commission de réforme du droit instituée au palier fédéral dans une fédération.

Notre Commission se compose d'un président, d'un vice-président, de deux autres commissaires à temps plein et de deux commissaires à temps partiel. Le président, le vice-président et les commissaires à temps plein peuvent être nommés pour un mandat d'une durée maximale de sept ans mais le mandat des commissaires à temps partiel est limité à trois ans. L'indépendance de la Commission s'appuie sur plusieurs facteurs. Chaque commissaire exerce ses fonctions aussi longtemps qu'il en est digne. La Commission jouit d'une grande latitude dans le choix des domaines d'études qu'elle entend poursuivre ainsi que dans la formulation et la publication de ses recommandations. Elle doit, bien entendu, préparer et soumettre à l'approbation du ministre de la Justice, ses programmes d'étude dans lesquels elle doit inclure toute étude spécifiquement demandée par le ministre, à laquelle il estime souhaitable et d'intérêt public que la Commission accorde une attention prioritaire; toutefois, le ministre doit faire déposer au Parlement le programme qui lui est soumis et indiquer, le cas échéant, toutes mesures auxquelles il refuse son accord. Chaque rapport préparé par la Commission est pareillement soumis au ministre qui doit aussi le déposer au Parlement, que les propositions qu'il contienne lui soient acceptables ou non.

Le premier président de la Commission est l'honorable E. Patrick Hartt, juge de la Cour suprême de l'Ontario. L'honorable juge Antonio Lamer, de la Cour supérieure du Québec, en est le vice-président. Le mandat du président commença le 1er avril 1971 et celui du vice-président le 1er décembre. Les juges Hartt et Lamer bénéficient tous deux d'un congé spécial les dégageant de leurs fonctions judiciaires, ce qui leur permet d'occuper leur poste actuel. MM. Martin Friedland, de la faculté de droit de l'Université de

of Toronto and William F. Ryan, Q.C., Professor of Law and former Dean of the Faculty of Law at the University of New Brunswick, were appointed as the first full-time members, Dr. Friedland on June 1st and Professor Ryan on July 1st, 1971. During the year under review Dr. Friedland was appointed Dean of the Faculty of Law of the University of Toronto and has resigned from the Commission, effective July 1, 1972, at which time his appointment to the Deanship became effective. The other members of the Commission very much regret the loss to the Commission of Dr. Friedland's valuable services; we do, however, congratulate him on his appointment to so distinguished a position in Canadian legal education. During his period of service with the Commission Dr. Friedland's contributions to the development of our program, to our research, and to our organizational structure have been most significant.

Dr. J. W. Mohr who is a professor at Osgoode Hall Law School and the Department of Sociology, York University, has been appointed to replace Dr. Friedland. His appointment is effective January 1st, 1973. We are pleased that Dr. Mohr, with his distinguished background in sociology and criminology, is joining us.

Mme. Claire Barrette-Joncas, a member of the Bar of the Province of Quebec and Mr. John D. McAlpine, who practices in Vancouver, were appointed to serve as part-time members of the Commission, each for a period of three years. Mme. Barrette-Joncas was appointed on June 1st and Mr. McAlpine on December 1st, 1971.

Toronto, et William F. Ryan, c.r., professeur de droit et ancien doyen de la faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick, furent les premiers commissaires à plein temps à être nommés: M. Friedland le 1er juin et M. Ryan le 1er juillet 1971. Durant l'année à l'étude, M. Friedland fut nommé doyen de la faculté de droit de l'Université de Toronto et il démissionna de son poste près la Commission le 1er juillet 1972, date à laquelle sa nomination de doyen entrait en vigueur. La Commission, par la voix de ses autres membres, regrette sincèrement le départ de M. Friedland et la perte de sa précieuse collaboration; nous devons toutefois le féliciter de sa nomination à un poste si distingué dans le domaine de l'enseignement du droit au Canada. Sa contribution au développement de notre programme, à notre recherche et à notre organisation administrative, fut remarquable.

M. J. W. Mohr, professeur à la faculté de droit Osgoode Hall et au Département de sociologie de l'Université York, a été appelé à succéder au Dr Friedland. Sa nomination entrera en vigueur le 1er janvier 1973. Nous sommes heureux que M. Mohr, qui a connu une carrière très distinguée dans les domaines de la sociologie et de la criminologie, se joigne à nous.

Me Claire Barrette-Joncas, c.r., avocat inscrit au Barreau de la province de Québec et Me John D. McAlpine, avocat à Vancouver, furent nommés commissaires, à temps partiel, chacun pour un mandat de trois ans, à compter du 1er juin et du 1er décembre 1971 respectivement.

first program of the Commission

The *Law Reform Commission Act* envisages that the Commission will carry out its research in accordance with programs prepared by it and

le premier programme de la Commission

La *Loi sur la Commission de réforme du droit* dicte à cette dernière d'entreprendre ses travaux de recherche conformément aux programmes

approved by the Minister of Justice. Thus the first major task of the new Commission, apart of course from establishing its administrative system and hiring personnel, was to develop and define its program. Even before the Commission was constituted it was reasonably clear that there was a widespread expectation that the major items of investigation during its initial years would fall within the broad sweep of the criminal law and of the law of evidence. There was also, however, an expectation that other areas of federal law would not be overlooked. With these considerations in mind the Commission commenced the difficult task of determining the particular branches of the federal law that should be selected for study and the priorities to be assigned to the topics chosen.

In carrying out its objects, the Commission "may receive and consider any proposals for the reform of the law that may be made or referred to it by any body or person". Even in the absence of these statutory words the Commission would have been most anxious to take into consideration the views of the Canadian public on the topics to which it should direct its energies and resources. As we said in our published research program, we realize that "the law depends on a broad concensus to achieve an effective ordering of social relations in a democratic society", and we also "envisage the process of law reform as involving a reciprocal educative function". This is why, even at the stage of formulating our program, we engaged upon a very wide public inquiry to obtain the views of Canadians. We circulated thousands of copies of a memorandum in which we outlined possible areas of study, inviting criticisms and suggestions. By doing this we hoped that the public might influence significantly the range and composition of our program.

As a result of this consultation it was apparent that our expectation that we should undertake extensive research in criminal law and evidence

approuvés par le ministre de la Justice. C'est pourquoi, dès le début, la nouvelle Commission s'est attachée à sa tâche principale, celle d'établir et de définir son programme, en plus, naturellement, de monter son organisation administrative et d'engager le personnel. Déjà, bien avant la création de la Commission, on s'attendait en toute logique à ce que les principaux sujets d'enquête durant les premières années seraient axés nécessairement sur le remaniement total du droit pénal et du droit de la preuve. Par ailleurs, on espérait que d'autres domaines du droit fédéral ne seraient pas négligés pour autant. Compte tenu de ces considérations, la Commission a entrepris la tâche difficile de déterminer les secteurs particuliers du droit fédéral qui devraient faire l'objet d'une étude et l'importance prioritaire que la Commission devrait accorder aux sujets sélectionnés.

Pour l'accomplissement de ses objets, la Commission «peut recevoir et examiner toutes propositions de réforme du droit qui lui sont formulées ou transmises par un organisme ou une personne». Même en l'absence de ces dispositions de la loi, la Commission était néanmoins très soucieuse de consulter le public canadien sur les sujets qu'elle se proposait d'examiner en profondeur tout en tenant compte des ressources mises à sa disposition. Ainsi que nous l'avons mentionné dans le programme de recherches que nous avons publié, nous constatons que «dans une société démocratique, la loi s'appuie sur la volonté d'une large majorité pour effectuer un aménagement harmonieux des rapports sociaux» et, de plus, «nous croyons que la réforme du droit repose sur un échange d'idées entre tous les intéressés». C'est pourquoi, dès la phase initiale de la formulation de notre programme, nous avons mené une enquête publique très étendue pour connaître le point de vue des Canadiens. Nous avons distribué un grand nombre d'exemplaires d'un mémoire énumérant les différents domaines à l'intérieur desquels des études pouvaient être faites, en priant le public de nous faire tenir ses critiques et ses propositions; ce faisant, nous espérions que le public exercerait, dans une large mesure, son influence sur la portée et la composition de notre programme.

Le résultat de cette consultation n'a fait que confirmer avec clarté combien étaient justifiées nos prévisions axées sur la nécessité d'entreprendre

was justified. It also became apparent, however, that family law warranted a greater emphasis than we had originally expected to give to it. There is an obvious concern over family life, subject as it is to unprecedented strains, and an interest in the extent to which law may contribute to the solution of the many disturbing problems that vex it.

Our program was submitted to the Minister of Justice in March, 1972, and after his approval was laid before Parliament. The program contains projects on the aims and purposes of the criminal law; the attainment of equality before the law; general principles of criminal law; prohibited and regulated conduct; criminal procedure; and sentencing and disposition. There are projects on the law of evidence and on family law. We recognized that the area of administrative law would be affected in significant ways by our studies of the law of evidence before administrative tribunals and of the effectiveness of sanctions used to enforce federal statutes; we therefore indicated our intention to report separately on the administrative law aspects of these matters. A project on expropriation was also included. Our continuing mandate to improve Canadian laws by removing anachronisms and anomalies and by eliminating obsolescences, linked with our awareness that "uncontemplated events sometimes disclose the necessarily limited foresight of even the most competent legislative draftsmen and the inherent ambiguity of language", persuaded us of the importance of including a continuing project directed to the ongoing modernization of statutes.

As a continuing Commission we must not only implement our approved program: we must also be on the alert for other topics where reform may be needed. That is why, in our program, we said that in the coming year other areas "will be examined with a view to identifying matters requiring or inviting reform".

une recherche approfondie sur le droit pénal et celui de la preuve. Par contre, il nous est apparu que les lois relatives à la famille suscitaient un plus grand intérêt que nous ne l'avions prévu au départ. On se soucie manifestement de l'avenir de la vie familiale, exposée telle qu'elle est actuellement à des tensions sans précédent. Ainsi apprendrons-nous, sans doute, dans quelle mesure la loi peut contribuer à la solution des nombreux et troublants problèmes qui l'affligent.

Suite à sa présentation au ministre de la Justice, notre programme fut, en mars 1972, approuvé et déposé au Parlement. Le programme comporte les domaines suivants: les objectifs du droit pénal, une justice égale pour tous, les principes généraux du droit pénal, les infractions, la procédure pénale, les peines et le traitement. Il y a aussi des secteurs de recherche portant sur le droit de la preuve et celui de la famille. Nous étions conscients que l'étude que nous nous proposions d'entreprendre sur le droit de la preuve, tel qu'il s'applique devant les tribunaux administratifs et sur l'efficacité des sanctions prévues par les lois fédérales, exercerait une influence considérable sur le droit administratif. Nous avons par conséquent fait part de notre intention de publier des rapports indépendants sur ce qui, à l'intérieur de ces questions, touche au droit administratif. Un projet sur l'expropriation fut aussi inclus dans notre programme. Notre souci de remplir notre mandat permanent d'améliorer les lois du Canada par la suppression des anachronismes et anomalies et par l'élimination des règles de droit tombées en désuétude, nous a convaincu de la nécessité d'inclure dans le programme un projet permanent axé sur la mise à jour des lois, conscients que nous sommes que des «événements imprévus prennent en défaut les légistes les plus avertis et révèlent l'ambiguïté inhérente au langage».

En qualité de commission permanente, nous devons non seulement réaliser le programme déjà approuvé, mais encore veiller à cerner d'autres domaines qui exigent une réforme. C'est pourquoi nous avons indiqué dans notre programme qu'au cours de la prochaine année «nous examinerons d'autres secteurs du droit en vue d'inventorier les domaines où une réforme est nécessaire ou souhaitable».

studies and research in progress

During our first year a good deal of time was necessarily taken up in defining our research program and in establishing the institutional structures through which the Commission is to operate. Although contracts were made with research officers during the year, a good many of them were pursuing graduate studies or were engaged in other employment and could not be available to assume their research responsibilities until after the end of the year under review. Despite these inevitable delays, a significant number of research studies were underway at the close of the year. This was particularly true in relation to the law of evidence.

les études et les recherches en cours

Au cours de cette première année, nous avons consacré beaucoup de temps à la définition de notre programme de recherches et à notre organisation administrative. Bien que nous ayons durant cette année retenu par contrat les services d'attachés de recherche, un bon nombre d'entre eux n'ont pu se mettre à notre disposition pour entreprendre des travaux de recherche avant la fin de l'année en cours, occupés qu'ils étaient à d'autres emplois ou pris par des études universitaires. Malgré ces retards inévitables, un nombre important d'études étaient déjà en chantier à la fin de l'année, particulièrement en matière de droit de la preuve.

evidence

As already indicated, it seemed reasonable for us to assume from the outset that a project on evidence would be included in our approved program. Acting on this assumption we decided to commence our studies in this area at an early date and, in a sense, to use the evidence project as a vehicle for testing methods for undertaking research and for preparing reports.

The Commission was fortunate to obtain the services of Judge René J. Marin, a member of the Ontario Provincial Court, as director of our evidence project. Judge Marin was granted a leave of absence of two years from his judicial duties by the Province of Ontario. A research team consisting of Judge Marin as chairman, Dr. Friedland, Mr. E. A. Tollefson of the Legal Research and Planning Section of the Department of Justice, and Mr. Neil Brooks, one of our research officers, was formed. Later in the year, Professor R. J. Delisle of the Faculty of Law of Queen's University joined the team as a research consultant. The procedure has been for the team

la preuve

Dès le départ, comme nous avons eu l'occasion de le mentionner, il nous a semblé raisonnable d'assumer que s'inscrirait dans le cadre de notre programme définitif un projet sur la preuve. Nous fondant sur cette présomption, nous avons décidé d'amorcer nos études dans ce domaine le plus tôt possible et, d'une certaine façon, d'utiliser la section de recherche sur la preuve à titre de modèle pilote nous permettant d'expérimenter des méthodes de recherche et de rédaction de rapports.

La Commission s'estime heureuse d'avoir pu obtenir les services du juge René J. Marin, membre de la Cour provinciale de l'Ontario, à qui fut confiée la direction du projet de la preuve. Un congé de deux ans accordé au juge Marin l'a dégagé de ses fonctions judiciaires. Une équipe de recherche fut mise sur pied, se composant du juge Marin, directeur, du D[r] Friedland, de M[e] E. A. Tollefson, de la Section de la recherche et de la planification juridiques au ministère de la Justice, et de M. Neil Brooks, l'un de nos attachés de recherche. Plus tard, au cours de l'année, le professeur R. J. Delisle, de la faculté de droit de l'Université Queen's s'est joint à l'équipe en qua-

to meet each week for the purpose of considering study memoranda prepared by its members on the specific topics which are now included within the law of evidence project in our research program. The intention is to produce a project study paper on each of the topics listed. These study papers will be circulated to the various provincial law reform commissions who have indicated an interest in working closely with the federal Commission in developing an evidence code. The papers will also be distributed to the legal profession through the Canadian Bar Association and other organized law groups. They will be given wide circulation among others, judges, for example, who are directly concerned in the legal system, and to lay groups which might be affected by changes in the law of evidence.

The responses to the study papers will be carefully considered by the Commission and a Commission working paper on each of the topics will be prepared for circulation to obtain criticism and comment. The working paper will consist of the tentative conclusions of the Commission with the reasons for these conclusions. After the Commission has had an opportunity of studying and analysing the responses to its working papers, a report to the Minister of Justice will be prepared containing the definitive recommendations of the Commission on the law of evidence. Ultimately, of course, it is hoped that an integrated evidence code will result.

This pattern, established for the evidence project, may well serve as a model for our other projects. A possible variation in particular areas may be the use of public hearings.

Evidence, quite obviously, is an area in which the closest possible cooperation with the provinces is desirable. As will be indicated later, it appears that the desired cooperation will be forthcoming.

By the end of the year project study papers had been virtually completed on the competency and compellability of witnesses; the manner of questioning witnesses; character evidence; attacking

lité de conseiller en recherche. Afin d'examiner de façon constante les études préliminaires préparées par ses membres sur les divers sujets du projet de la preuve dans le cadre de notre programme de recherche, l'équipe a tenu des réunions hebdomadaires. Notre but est de publier un document préliminaire de section sur chacun des sujets énumérés. En un premier temps, ces documents seront distribués aux commissions provinciales de réforme du droit car celles-ci ont manifesté le désir de collaborer étroitement avec la Commission fédérale à la rédaction d'un code de la preuve. Les documents seront également distribués aux avocats, par l'intermédiaire de l'Association du barreau canadien, et à d'autres associations de juristes. De même, ils seront largement diffusés auprès d'autres personnes qui s'intéressent plus particulièrement au système juridique, telles les juges par exemple, et à d'autres groupes susceptibles d'être touchés par toutes modifications qui seraient apportées au droit de la preuve.

En un deuxième temps et à la suite d'un examen minutieux des réponses aux études, la Commission distribuera au grand public un document de travail sur chacun des sujets en vue de susciter critiques et commentaires. Le document de travail donnera les conclusions préliminaires de la Commission ainsi que les motifs invoqués à leur appui. Une fois terminées l'étude et l'analyse des réponses à ces documents de travail, la Commission préparera alors un rapport donnant ses recommandations définitives sur le droit de la preuve et le présentera au ministre de la Justice. Il va sans dire que nous espérons que tous ses efforts culmineront dans l'adoption d'un code complet de la preuve.

La méthodologie adoptée pour l'étude de la preuve servira vraisemblablement de modèle aux autres. Mais dans certains cas, il n'est pas impossible que nous modifiions cette ligne de conduite pour recourir, par exemple, à des audiences publiques.

De toute évidence, la preuve est le domaine qui se prête le plus à une collaboration aussi étroite que possible avec les provinces. Il semble bien, et nous le préciserons plus loin, que la collaboration désirée ne fera pas défaut.

Vers la fin de l'année, des études sur «l'habilité et la contrainte à témoigner», «la forme de l'interrogatoire», «la preuve de moralité», «l'appréciation de la crédibilité du témoin» et «les actes

and supporting credibility; and similar facts. Studies on judicial notice and privilege are well advanced.

similaires» étaient sur le point d'être complétées. De plus, des études sur la «connaissance judiciaire» et «l'immunité» progressent rapidement.

aims and purposes of the criminal law

les objectifs du droit pénal

We have undertaken to study on a continuing basis the purposes to be served by the criminal law in Canadian society. In our program we indicate a number of topics within this general objective to which we will give particular attention, including the identification of the types of conduct that should be made subject to the criminal law; the analysis of the objectives to be obtained by the imposition of criminal sanctions; the finding of alternative techniques for regulating conduct without resorting to the criminal law; and the studying of the effectiveness of the adversary system.

Les objectifs du droit pénal font déjà l'objet d'une étude constante menée en fonction de l'évolution de la société canadienne. Nous avons énuméré dans notre programme des domaines qui cadrent avec cet objectif général et auxquels nous accorderons une attention particulière, notamment la définition des comportements qui devraient tomber sous le coup du droit pénal, l'analyse de la fonction de la sanction pénale, la recherche de solutions de rechange au recours pénal et l'étude de l'efficacité du système accusatoire.

We realize that it is not enough to confine our studies to an examination of the laws as written in statutes, in judicial decisions, or in text books. It is important to conduct empirical studies so that we may determine what is actually happening as the law seeks to regulate the lives of people living in our urban and rural communities. It was with this in mind that we decided to undertake the East York project in Toronto.

Nous sommes conscients qu'il ne suffit pas de nous en remettre, dans nos études, à l'examen du droit tel qu'il ressort des lois, des décisions judiciaires ou de la doctrine. Il importe aussi de mener des études empiriques aux fins de connaître l'impact réel de l'application de la loi sur les activités des citoyens vivant dans nos communautés urbaines et rurales. C'est dans cet esprit que nous avons décidé d'entreprendre une recherche empirique dans le quartier d'East York à Toronto.

The project has as its purpose the definition of situations that give rise to invocation of the criminal law sanction; the evaluation of the effectiveness of existing methods of crime prevention and control; and the development of alternative modes for the resolution of disputes. The demonstration project is being carried out in East York in the police patrol district near Danforth and Main Street designated as patrol area 5411, with the cooperation of the Metropolitan Toronto Police and with other specialized agencies. The project was discussed with the federal Department of Justice, the Ontario Department of Justice, the Toronto Police Commission and the Metropolitan Toronto Police before it was begun.

Il s'agit, en somme, d'inventorier les situations qui justifient le recours à la sanction pénale, d'évaluer l'efficacité des méthodes actuelles de prévention et du contrôle de la criminalité et de mettre au point des méthodes différentes pour le règlement des litiges. Cette étude pilote est menée à East York dans le district policier situé près du carrefour des rues Danforth et Main, appelé district de patrouille 5411; elle se fait en collaboration avec la Sûreté du Toronto métropolitain et d'autres organismes spécialisés. Avant sa mise en œuvre, le projet fit l'objet d'échange de vues avec le ministère fédéral de la Justice, le ministère de la Justice de l'Ontario, la Commission de police de Toronto et la Sûreté du Toronto métropolitain.

The full-time director of the project is Professor John Hogarth of Osgoode Hall Law School, York University. He is being assisted by Mrs. Anne Scace as principal field worker, by three other full-time assistants, and by a part-time staff of six. It is expected that the project will continue until August, 1973.

The East York project is seeking answers to a wide variety of questions, including questions such as these: with what kinds of human and social problems are the police now dealing; are present definitions of crime adequate for the purposes of state intervention through the criminal process; how are the police discharging the increasing demands made upon them to perform tasks not strictly related to the enforcement of the criminal law; how effective is the criminal law in resolving disputes that exist between individuals or between an individual and a group; are there alternatives to the present adversarial system and can these alternatives work; is it possible in an urban community to develop better relations between the police and the people in the community; what is the best method of using the police to prevent as well as to detect crime; how well is the new *Bail Reform Act* working; and what are the economic and social costs of the criminal process? In seeking answers to these and other questions the project is cooperating with social agencies and individual volunteers in the community.

Le professeur John Hogarth de la faculté de droit Osgoode Hall de l'Université York accorde tout son temps à la direction du projet. Ses collaborateurs sont M^me^ Anne Scace, coordonnateur principal de la recherche empirique, trois autres assistants à temps plein et une équipe de six employés à temps partiel. L'étude se poursuivra sans doute jusqu'au mois d'août 1973.

L'étude d'East York vise à obtenir des réponses à des questions toutes aussi variées que celle-ci: à quels problèmes humains et sociaux la police doit-elle faire face actuellement? la définition actuelle des crimes répond-elle aux exigences du système répressif de l'État? comment les services policiers font-ils face au nombre sans cesse croissant de demandes d'intervention dans des domaines d'activités qui n'ont avec l'application des lois pénales qu'une relation éloignée? quelle est la mesure d'efficience du système pénal actuel en ce qui a trait au règlement de querelles entre individus ou entre un individu et un groupe? qu'en est-il des régimes judiciaires autres que le système accusatoire actuellement en usage en notre pays et ces régimes différents seraient-ils efficaces chez nous? est-il possible d'entretenir dans une communauté urbaine de meilleures relations entre la police et les citoyens? quel mécanisme permettrait de mieux utiliser les services de police tant pour prévenir le crime que pour le déceler? dans quelle mesure la nouvelle *Loi sur la réforme du cautionnement* agit-elle favorablement? enfin, combien le régime pénal coûte-t-il sur les plans économique et social? Nos sections de recherche font appel à la collaboration bénévole des organismes sociaux et des particuliers afin de trouver réponse à ces questions et à bien d'autres.

the attainment of equality before the law

The Commission has undertaken to study the impact of the criminal law on disadvantaged groups within society to determine whether it is working fairly.

Professor Douglas A. Schmeiser of the College of Law, University of Saskatchewan, has agreed to direct and manage a research project designed

une justice égale pour tous

Soucieuse de l'application équitable du droit pénal, la Commission a entrepris l'étude des effets de celui-ci sur des groupes particuliers de la société.

Le professeur Douglas A. Schmeiser, de la faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan, a accepté la direction d'une enquête visant à col-

to collect and analyse information concerning court processes involving native offenders; the availability of counsel; rates of conviction and the punishment of the offender; recidivism rates; incarceration for non-payment of fines; the involvement of alcohol; and identifiable differentials based on sex, area, age, type of offence, and other matters. It is expected that the project will continue from May, 1972 until September, 1973. Three or four research assistants will be engaged in the study.

liger et analyser les aspects relatifs au processus judiciaire tel qu'on l'applique aux indigènes; l'assistance judiciaire dont ils bénéficient; le taux de condamnation et les peines infligées aux délinquants; le taux de récidive; l'usage de l'incarcération pour défaut de paiement des amendes; l'incidence de l'alcoolisme; et les différenciations perceptibles fondées sur le sexe, la région, l'âge, le genre d'infraction; et tous autres facteurs. Nous prévoyons que cette enquête qui a commencé en mai 1972, se poursuivra jusqu'en septembre 1973. Trois ou quatre attachés de recherche assistent le professeur Schmeiser.

general principles of criminal law and prohibited and regulated conduct

les principes généraux du droit pénal et l'infraction

We have undertaken to do a major project on the general principles of the criminal law as well as a project on prohibited and regulated conduct. Professor Jacques Fortin of the Faculty of Law, University of Montreal, has been retained to serve as director of these projects. From January 1st, 1972 until May 31, 1972, Professor Fortin served with the Commission on a part-time consulting basis. On June 1st, 1972, he entered upon full-time service under contract for a period of two years.

The general principles to be studied are principles common to most criminal offences; many of them are not contained in the Criminal Code but have been developed through statutory interpretation and judicial decisions. As a consequence there is uncertainty about some of the fundamental issues of the criminal law. Under the heading of general principles we have indicated in our program eight specific matters to which we will direct our attention in the initial stages.

One of these matters is the question of strict responsibility. Professor Patrick J. Fitzgerald of the Department of Law, Carleton University, is conducting a study on this subject. A particular purpose of his study is to find out how far strict

Nous nous sommes engagés à faire deux études importantes, l'une sur les principes généraux du droit pénal, l'autre sur l'infraction. La direction de ces sections de recherche a été confiée au professeur Jacques Fortin, de la faculté de droit de l'Université de Montréal. Du 1er janvier 1972 au 31 mai 1972, il a collaboré avec la Commission à titre de conseiller à temps partiel, puis le 1er juin 1972, il devenait, à titre contractuel, directeur de section de recherche pour une durée de deux ans.

Les principes généraux faisant l'objet de notre étude sont communs à la plupart des infractions; plusieurs de ces principes ne se trouvent pas au Code criminel, mais on les retrouve plutôt dans l'interprétation des lois et les décisions judiciaires. Il en résulte que certaines questions fondamentales sont l'objet d'incertitude. Sous le titre de «principes généraux», nous avons fait figurer dans notre programme huit domaines distincts sur lesquels porteront en premier lieu nos énergies.

L'un de ces sujets traite de la question de la «responsabilité stricte». Le professeur Patrick J. Fitzgerald, de la faculté de droit de l'Université Carleton, prépare actuellement une étude sur cette question. L'étude vise en particulier à dé-

liability offences are treated as such by law enforcers, how far in practice they are prosecuted only where fault exists. In seeking answers to these questions, Professor Fitzgerald is studying practices and procedures in the areas of weights and measures, food and drugs, and misleading advertising. Professor Fitzgerald's study was well under way at the close of the year and a study paper is expected during the fall of 1972.

terminer dans quelle mesure les infractions de «responsabilité stricte», sont traitées comme telles par ceux chargés de l'application de la loi et dans quelle mesure ces infractions aboutissent en pratique à des poursuites que lorsqu'on se retrouve en présence d'un élément de faute. En cherchant des réponses à ces questions, le professeur Fitzgerald étudie ce qui se passe dans des domaines tels que les poids et mesures, les aliments et drogues et la publicité mensongère. La recherche du professeur Fitzgerald était déjà bien avancée à la fin de l'année et l'étude préliminaire devrait nous être remise au cours de l'automne 1972.

Another question we have undertaken to study is that of corporate criminal culpability. A meeting on this subject was held in May at our head office under the chairmanship of Professor Fortin. The purpose of the meeting was to explore the main issues involved in this area of the law and to determine a methodology. The meeting was attended by a representative from the Department of Consumer and Corporate Affairs, several members of university law faculties, and two practitioners with wide experience in the field. The discussion was based on a study paper prepared by a member of our research staff.

La responsabilité pénale de la personne morale est une autre question dont nous avons entrepris l'étude. A cet effet, une séance de consultation fut tenue en mai, à notre siège social, sous la présidence du professeur Fortin. Il s'agissait de passer en revue les facettes principales de ce domaine du droit et d'établir une méthode de travail. Assistèrent à cette réunion un représentant du ministère de la Consommation et des Corporations, plusieurs professeurs de facultés de droit et deux avocats-conseils spécialistes de ce domaine. Une étude préliminaire préparée par un membre de notre section de recherche polarisa les débats.

During the year research was begun by our staff on the effects of mental illness and intoxication on criminal responsibility.

Les effets des maladies mentales et de l'intoxication sur la responsabilité pénale font aussi l'objet d'une étude particulière laquelle fut entreprise par nos recherchistes au cours de l'année.

Under the heading of prohibited and regulated conduct we will study offences now contained or that should be contained in the Criminal Code with a view to the enactment of a comprehensive code reflecting contemporary values. Matters to be studied and reported on at an early stage include homicide; sexual misconduct; obscenity; contempt; conspiracy; and dishonest acquisition of property.

Sous le titre «l'infraction», la Commission étudiera les infractions que contient actuellement ou que devrait contenir le code pénal en vue de proposer l'adoption d'un code complet qui soit le reflet de valeurs contemporaines. Les domaines qui feront l'objet d'études et de recommandations dans un proche avenir sont, notamment: l'homicide, l'inconduite sexuelle, l'obscénité, l'outrage au tribunal, le complot et l'approbation malhonnête de biens.

The Commission has entered into a contract with the Clarke Institute of Psychiatry to complete a series of studies related to sex offences. The purpose is to evaluate the effectiveness of existing definitions of sex crimes and to recommend new definitions and systems of classification. The project was begun in May, 1972, and it is estimated that it will continue for approximately three years.

La Commission a conclu un accord avec le Clarke Institute of Psychiatry visant la préparation d'une série d'études complètes sur les infractions d'ordre sexuel. Il s'agit de mesurer l'efficacité des définitions actuelles des délits sexuels et d'en proposer de nouvelles en plus de recommander des systèmes de classification. Commencée en mai 1972, on estime qu'il s'écoulera environ trois ans avant que l'étude soit menée à terme.

Professor Anthony Hooper of the Osgoode Hall Law School, York University, is engaged on a study of theft and related offences. The study is to include a brief historical introduction to present Criminal Code sections on theft and related offences; an outline of the present provisions of the Code; an evaluation of the legal process in the area of theft; problems relating to the legal definition of theft and related offences; procedural and evidentiary problems; the need for change; and an examination of the model penal code and the English *Theft Act (1968)*.

Professor Richard G. Fox, senior research assistant, Centre of Criminology, University of Toronto, has prepared a study paper on obscenity in Canada. The paper covers such matters as contents and media; the harm feared; inherent or circumstantial obscenity; Criminal Code provisions and other federal legislation relating to obscenity; defences and the role of experts; arguments for revision of the law; and alternatives to existing legislation. The study paper, begun during the year under review, will be circulated in the near future.

Le professeur Anthony Hooper de la faculté de droit Osgoode Hall de l'Université York, est chargé d'une étude sur le vol et les infractions connexes. Les aspects suivants font l'objet de l'étude: un bref historique des articles actuels du code pénal relatifs aux vols et aux infractions connexes; les données générales des présentes dispositions du code; une appréciation du système judiciaire actuel en matière de vol; les problèmes découlant de la définition légale du vol et des infractions connexes; les problèmes relatifs à la procédure et à la preuve; la nécessité d'un changement dans ce domaine; et, enfin, une analyse critique du code pénal modèle et de la loi anglaise sur le vol, le *Theft Act* de 1968.

Le professeur Richard G. Fox, adjoint de recherche principal près le Centre de criminologie de l'Université de Toronto, a préparé une étude préliminaire sur l'obscénité au Canada. Ce document traite de questions telles la teneur de publications obscènes et leurs modes de diffusion; le mal appréhendé; l'obscénité, qualité intrinsèque ou extrinsèque; les dispositions du code pénal et celles d'autres lois fédérales ayant trait à l'obscénité; les moyens de défense et le rôle des experts; les motifs au soutien d'une réforme de la loi; et les solutions de rechange à la législation actuelle. Commencée durant l'année qui fait l'objet du présent rapport, l'étude préliminaire sera distribuée sous peu.

criminal procedure

We recognize that reform of the criminal law involves a good deal more than changing the substantive law. In making our laws more meaningful to the average person, it is vital to reduce complexity and technicality. With this in mind, a careful study is required of the procedures followed in our criminal law system from the time investigation of a crime begins until after the trial of the suspect is completed. What we hope to achieve is a comprehensive, modern code of criminal procedure. Thus, we included in our program a major project on criminal procedure.

la procédure pénale

Nous n'ignorons pas que la réforme du droit pénal va au delà de la modification du droit positif. Mettre nos lois à la portée du grand public, exige inexorablement d'en diminuer la complexité et les aspects techniques. C'est dans cette optique que s'impose une recherche minutieuse sur les procédures appliquées dans le cadre de notre système pénal depuis le moment où s'engage l'enquête d'une affaire criminelle jusqu'au moment où le procès du suspect est clos. Notre objectif est la réalisation d'un code de procédure pénale complet et moderne. C'est pourquoi nous avons

Within it we have listed ten specific topics to be studied and reported on over the next two years, topics ranging from police arrest procedures to costs after acquittal.

Apart from canvassing opinion prior to the formulation of our program, it was not possible for us to begin actual studies in this area until we secured the services of a director for the project. In April Professor Darrell Roberts of the Faculty of Law of the University of British Columbia, a specialist in criminal procedure, agreed to come with us for a period of two years as project director. Professor Roberts had experience in criminal law practice before joining the University Faculty. During April, May and June he acted as a consultant on a part-time basis. His contract on a full-time basis began on July 1st, 1972.

As a first step in implementing our criminal procedure program, a meeting was held in Ottawa in May for the purpose of discussing a preliminary paper prepared by Professor Roberts on the classification of offences and on the jurisdiction of the courts. This is the first topic to be examined in the project.

fait une place importante dans notre programme à la recherche sur la procédure pénale. Cette entreprise ne comporte pas moins de dix domaines spécifiques allant des pratiques d'arrestation par les forces policières jusqu'au coût de dédommagement de l'accusé acquitté. Ces études et les rapports qui en découleront s'étendront sur les deux prochaines années.

Mises à part les consultations publiques conduites avant la formulation de notre programme, il nous était impossible de nous engager dans des études concrètes dans ce domaine sans, en premier lieu, s'assurer les services d'un directeur de recherche. En avril, le professeur Darrell Roberts, de la faculté de droit de l'Université de la Colombie britannique, un spécialiste de la procédure pénale, accepta notre invitation de joindre les cadres de la Commission, pour une durée de deux ans, en qualité de directeur de section de recherche. Avant d'accéder au corps professoral de l'université, le professeur Roberts s'était spécialisé dans la pratique du droit pénal. Durant les mois d'avril, mai et juin il travailla à titre de conseiller à temps partiel, puis, le 1er juillet 1972, il commença son travail à temps plein.

Dans le but de mettre en marche le programme de recherche sur la procédure pénale, une étude préliminaire préparée par le professeur Roberts sur la classification des infractions et sur la juridiction des tribunaux fit l'objet d'un examen critique lors d'une réunion tenue au cours du mois de mai à Ottawa. C'est cette question qu'étudiera en priorité cette section de recherche.

sentencing and disposition

The criminal law process is, of course, not complete when the accused is convicted. Sentencing and disposition follow. The Commission has, therefore, undertaken to study the impact and the relative effectiveness of the sanctions used to enforce the Criminal Code and other federal statutes. Our objective is to prepare a code of principles to serve as a guide in sentencing. We

les peines et le traitement

Naturellement, le processus du droit pénal ne trouve pas son aboutissement au moment de la condamnation de l'accusé. La peine et le traitement suivent. En conséquence, la Commission a entrepris l'étude des effets et le degré d'efficacité des sanctions prévues pour faire respecter le code pénal. Nous projetons de rédiger un code de principes devant servir de guide pour l'usage du

will also conduct studies into aspects of corrections. In our program we have designated twelve specific areas we intend to study within the next two years. These areas range from sentencing principles and criteria through imprisonment to the legal aspects of prison decision making.

Professor Keith Jobson of the Faculty of Law of Dalhousie University, who teaches criminal law and has a special interest in sentencing, has been retained to direct the project. He served as a consultant on a part-time basis from December to May of the year under review and joined us on a full-time basis for a two-year period commencing June 1st, 1972.

tribunal lors de l'imposition de la sentence. Nous étudierons aussi les divers aspects des mesures correctionnelles. Douze domaines spécifiques feront l'objet d'études, d'ailleurs mentionnées dans notre programme, au cours des deux prochaines années. Ces domaines vont des principes et des critères relatifs à l'imposition des peines jusqu'à l'application de la peine en milieu carcéral en passant par l'emprisonnement.

Monsieur Keith Jobson, professeur de droit pénal de la faculté de droit de l'Université Dalhousie, s'intéresse de façon particulière à la question de l'imposition des peines. Nous avons donc retenu ses services pour diriger cette étude. Il fut conseiller à temps partiel de décembre à mai de l'année qui fait l'objet du présent rapport, puis commença son engagement à plein temps, pour une durée de deux ans, à compter du 1er juin 1972.

family law

As our program indicates, there is a significant federal interest in family law. Not only are marriage and divorce constitutionally within federal jurisdiction, but family relations are also affected by such federal statutes as the Criminal Code and the *Canada Evidence Act*, as well as by aspects of welfare legislation and income tax and by immigration and citizenship laws. There is, too, a substantial overlap between federal and provincial jurisdictions in the family law field. As will be mentioned later, provincial law reform commissions have expressed their desire to cooperate with us in dealing with many aspects of the law of domestic relations. In our program we have indicated that over the next two years studies will be undertaken in relation to the *Divorce Act*; costs of divorce; jurisdiction to grant divorce and recognition of foreign divorce and nullity decrees; property settlements in divorce and nullity proceedings; nullity of marriage; and the concept of a unified family court.

le droit de la famille

Comme notre programme le mentionne, le droit de la famille relève en partie de la compétence du Parlement fédéral. Non seulement la constitution accorde-t-elle au pouvoir fédéral, juridiction sur le mariage et le divorce mais, en plus, les relations familiales sont touchées par des lois pénales telles que la *Loi sur la preuve au Canada,* certains aspects de la législation sur le bien-être, sur l'imposition des revenus et sur l'immigration et la citoyenneté. Par ailleurs, il existe un important chevauchement entre les juridictions fédérale et provinciales dans le domaine du droit de la famille. Ainsi qu'il en sera question plus loin, les commissions provinciales de réforme du droit nous ont fait part de leur désir de collaboration pour l'examen conjoint des divers aspects du droit réglementant les relations familiales. Notre programme signale qu'au cours des deux prochaines années, nous entreprendrons l'étude de la *Loi sur le divorce;* du coût du divorce; de la compétence des tribunaux à prononcer le divorce et de la reconnaissance des décisions étrangères en matière de divorce et d'annulation; du partage des biens à la suite d'un divorce ou d'une annula-

In December, when we were preparing our program, a meeting was held in Ottawa attended by a number of law professors, a representative from the Department of National Health and Welfare, and members of the Commission to explore the need for and the range of Commission studies in family law.

After our program was approved, we were fortunate in obtaining the services of Professor Julien Payne of the Faculty of Law of the University of Alberta as director of our family law project. During April, May and June, Professor Payne acted as a consultant to us. He joined us on a full-time basis on July 1st.

tion de mariage; de la nullité du mariage et, enfin, du concept du tribunal à compétence globale en matière de droit de la famille.

En décembre, alors que notre programme était encore en préparation, nous avons eu à Ottawa, une rencontre réunissant plusieurs professeurs de droit, un représentant du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et des membres de la Commission. L'assemblée a passé en revue les besoins qui se font sentir dans le domaine du droit de la famille et déterminé les secteurs et l'étendue des diverses études que la Commission devrait entreprendre.

Une fois notre programme approuvé, nous avons eu la bonne fortune d'obtenir les services du professeur Julien Payne, de la faculté de droit de l'Université de l'Alberta, à qui fut confiée la direction de la section de recherche sur le droit de la famille. Le professeur Payne a collaboré avec nous à titre de conseiller durant avril, mai et juin et, depuis le 1er juillet, il nous consacre tout son temps.

administrative law

In our early planning we envisaged the possibility of undertaking major studies in the area of federal administrative law. In mid-September we convened a meeting in Ottawa, attended by a number of leading law teachers in the administrative law field for the purpose of discussing the sort of project that might feasibly and usefully be undertaken by the Commission. There was general agreement that a comprehensive study of the federal administrative system would involve a very heavy commitment of resources. Having in mind what were developing as major commitments in criminal law and evidence, it did not seem practical to embark upon a comprehensive administrative law study during the first years of the life of the Commission. This feeling was later reinforced when it was decided to undertake a major research project in family law.

le droit administratif

Dans les phases préliminaires de notre plan, nous avions envisagé la possibilité d'entreprendre des études importantes dans le domaine du droit administratif fédéral. Afin de discuter du genre d'études qui pourraient, d'une façon pratique et utile, être menées par la Commission, nous avons tenu à la mi-septembre, à Ottawa, une réunion à laquelle assistèrent des juristes spécialisés en la matière. Tous reconnurent qu'une étude exhaustive du système administratif fédéral nécessiterait la mise en place de moyens excessivement coûteux. Comme, d'autre part, nous ne perdions pas de vue l'importance de nos engagements dans le domaine du droit pénal et de la preuve, nous en sommes venus à la conclusion qu'il serait illusoire de nous lancer, dès la première année, dans une étude complète du droit administratif. Notre décision ultérieure relative à une étude fondamentale du droit de la famille n'a fait que nous confirmer dans notre position.

After our consultation with the public on the scope of our program and on our priorities within the program, it was decided to link our studies in administrative law with our research in evidence and in sanctions. While the association with these projects will be close, we nonetheless envisage reporting separately on the administrative law aspects of these matters. The Commission also intends in due course to study certain of the broader problems associated with procedures before administrative tribunals.

As a background to our research in administrative law, we are preparing a study covering the discretionary powers explicitly conferred by statute exercisable by any person or body subordinate to Parliament. The powers so ascertained are to be classified in accordance with functional criteria. The intention is to show what kinds of administrative powers predominate, and by whom they are exercised. The study will provide a basis on which decisions may be made concerning priorities for further study in administrative law as well as a foundation for research when these studies are undertaken.

Suite à notre sondage public sur l'étendue de notre programme et sur l'ordre d'importance des sujets à traiter, nous avons décidé de rattacher nos études du droit administratif à nos recherches sur la preuve et sur les peines et le traitement. Quoique les relations entre ces deux projets seront des plus étroites, nous n'envisageons pas moins de présenter des rapports indépendants sur les différents aspects de ces questions afférents au droit administratif. La Commission se propose également d'étudier en temps voulu les questions générales liées à la procédure devant les tribunaux administratifs.

Comme préliminaire à notre recherche dans le domaine du droit administratif, nous préparons actuellement une étude sur les pouvoirs discrétionnaires accordés formellement par la loi à des particuliers ou à des corps constitués soumis à l'autorité du Parlement. Une fois ces pouvoirs ainsi établis, ils seront classés en vertu de critères fonctionnels. Notre but est d'identifier les pouvoirs administratifs les plus déterminants et ceux qui les exercent. Cette recherche nous fournira aussi des critères nous permettant d'établir pour l'avenir, les études qui, dans le cadre du droit administratif, devraient être entreprises en priorité et nous donnera un point de départ lorsque ces études seront mises en marche.

expropriation

The *Expropriation Act*, which came into force in 1970, was not designed to be comprehensive. It does not purport to cover all powers of expropriation conferred by federal statutes. The Commission, therefore, agreed to undertake a project aimed at the rationalization and improvement of federal expropriation powers not presently within the ambit of the *Expropriation Act*.

We have retained John W. Morden of Toronto, a practitioner with specialized experience in expropriation, to supervise the study.

expropriation

La *Loi sur l'expropriation*, entrée en vigueur le 1er juillet 1970, ne fut pas conçue comme une loi cadre. Elle ne vise d'ailleurs pas la réglementation de tous les pouvoirs d'expropriation attribués par d'autres lois fédérales. C'est pourquoi la Commission a décidé d'entreprendre une étude dont l'objet est l'amélioration et l'organisation rationnelle des pouvoirs d'expropriation fédéraux qui ne relèvent pas de la présente *Loi sur l'expropriation*.

Nous avons retenu les services de Me John Morden, de Toronto, avocat chevronné en matière d'expropriation, et lui avons donné mandat de diriger cette étude.

ongoing modernization of statutes

In this category, we are preparing a study paper on the release of stolen property retained as exhibits pending trial. This may result in some recommendation for amendment of either the Criminal Code or the *Evidence Act*.

We have also had correspondence with the Department of Consumer and Corporate Affairs in respect of the *Interest Act*. It is possible that during the next year we will undertake a study of interest on judgment debts.

mise à jour des lois

Dans ce domaine, nous avons en chantier une étude préliminaire traitant des mesures relatives à la disposition, au cours du procès, des biens volés et retenus à titre de pièces à conviction. Cette étude pourrait nous amener à présenter un certain nombre de recommandations visant la modification, soit du code pénal, soit de la *Loi sur la preuve*.

Nous avons aussi eu des échanges de vue avec le ministère de la Consommation et des Corporations sur la question de la *Loi sur l'intérêt*. Il n'est pas impossible, qu'au cours de l'année prochaine, nous entreprenions une étude de l'intérêt sur les jugements.

cooperation with provincial commissions

In our federal system, it is important that there should be close cooperation between the federal Law Reform Commission and the provincial commissions. There is an obvious joint interest in criminal law: the administration of criminal justice is within provincial jurisdiction as is the whole range of provincial quasi-crimes. The joint interest is also apparent in the field of evidence: it is clearly undesirable for there to be differing rules of evidence in the same jurisdiction depending on whether the matter before the courts is federal or whether it concerns an infraction of a provincial statute or is a civil proceeding. The overlap of jurisdictions in the area of family law is particularly significant. These are but examples of subjects of mutual concern.

The *Law Reform Commission Act* provides for cooperation between the federal and the provincial commissions as well as with other law reform agencies. With the concurrence of the Minister of Justice, the Commission may under-

collaboration avec les commissions provinciales

Dans un système fédératif comme le nôtre, une collaboration très étroite entre la Commission fédérale de réforme du droit et les commissions provinciales est une question vitale. L'intérêt commun, en droit pénal, est évident: l'administration de la justice pénale relève de la compétence provinciale de même que l'ensemble des quasi-infractions provinciales. Cet intérêt commun est tout aussi manifeste dans le domaine de la preuve: il n'est nettement pas souhaitable qu'un même tribunal doive appliquer des règles différentes de la preuve selon qu'il est saisi d'une affaire de compétence fédérale ou d'une infraction à une loi provinciale ou d'une instance civile. Quant au droit de la famille, les chevauchements de compétence sont particulièrement significatifs. Ce sont là, bien entendu, des exemples de quelques domaines dont se préoccupent toutes les commissions.

La *Loi sur la Commission de réforme du droit* fait état de la collaboration entre la commission fédérale et les commissions provinciales aussi bien qu'avec tout autre organisme de réforme du droit. La Commission peut, sous réserve de l'ac-

take any study, having as its intended result the improvement or modernization of any law of Canada, as a joint project with provincial commissions or other agencies. Less formal arrangements than joint projects are, of course, possible and desirable. The provincial commissions have indicated their wish to cooperate with us in matters of joint concern.

In December, 1971, a joint meeting of the Law Reform Commission of British Columbia and this Commission was held in Vancouver under the joint Chairmanship of the Honourable E. Davie Fulton, Chairman of the British Columbia Commission, and the Honourable E. Patrick Hartt, Chairman of this Commission. The meeting afforded both Commissions an excellent opportunity to discuss possible topics for study and methods of cooperation. Particular attention was given to reform in the area of evidence.

On March 2, 1972, there was a joint meeting in Ottawa of the federal Commission and of the provincial law reform commissions. The Institute of Law Research and Reform of the University of Alberta, the Law Reform Commission of British Columbia, the Law Reform Commission of Manitoba, the Nova Scotia Law Reform Advisory Commission, the Ontario Law Reform Commission, the Civil Code Revision Office of the Province of Quebec, were in attendance through their representatives. The Chairman of the Law Reform Commission of Prince Edward Island and the Director of the Law Reform Division of the New Brunswick Department of Justice were prevented from attending by a storm which occurred on the day of the meeting and sent their regrets. The Attorney General of Saskatchewan was represented, as was the Newfoundland Department of Justice.

The meeting was most successful. The discussions were informal and no votes were taken, but it is fair to say that there was unanimous accord that the law reform bodies in Canada should work closely together. There was discussion in depth on the possibility of cooperative action in relation to the law of evidence and family law. All agreed that there should be the widest exchange of information among the commissions.

cord du ministre, faire toute étude dont le but est l'amélioration et la modernisation de toute règle de droit du Canada, à titre de projet conjoint de la Commission et des commissions provinciales ou autres organismes. Des arrangements moins officiels que des projets conjoints sont naturellement possibles et même souhaitables. Les commissions provinciales nous ont fait connaître leur désir de collaborer aux questions d'intérêt commun.

En décembre 1971, une réunion groupant la Commission de réforme du droit de la Colombie britannique et notre commission a eu lieu à Vancouver sous la présidence conjointe de l'honorable E. Davie Fulton, président de la Commission de la Colombie britannique et l'honorable E. Patrick Hartt, notre président. Cette réunion a fourni aux deux commissions une excellente occasion de discuter des sujets se prêtant à des études et à des modes éventuels de collaboration. La question de la réforme dans le domaine de la preuve a tout particulièrement retenu l'attention de l'assemblée.

La commission fédérale et les commissions provinciales de réforme du droit ont tenu, à Ottawa, le 2 mars 1972, une réunion conjointe. Y participèrent des délégués de l'Institut de recherche et de réforme juridique de l'Université de l'Alberta, la Commission de réforme du droit de la Colombie britannique, la Commission de réforme du droit du Manitoba, la Commission consultative de réforme du droit de la Nouvelle-Écosse, la Commission de réforme du droit de l'Ontario et l'Office de révision du code civil de la province de Québec. Le président de la Commission de réforme du droit de l'Île-du-Prince-Édouard et le directeur de la Division de réforme du droit du ministère de la Justice du Nouveau-Brunswick firent parvenir leurs regrets, une tempête, ce même jour, les ayant empêchés de se rendre à la réunion. Le procureur général de la Saskatchewan délégua un représentant, ainsi que le ministère de la Justice de Terre-Neuve.

La réunion connut un vif succès. Les entretiens se sont déroulés sans formalités et ne firent l'objet d'aucun vote, quoiqu'il soit juste de dire que cela n'empêcha pas toutes les délégations d'être unanimement d'accord pour que s'établisse une collaboration étroite entre tous les organismes de réforme du droit du Canada. La possibilité de coopération dans les domaines du droit de la preuve et du droit de la famille fit l'objet

d'entretiens en profondeur. Tous convinrent que les échanges de renseignements entre les commissions ne devraient connaître de limites.

cooperation with federal government departments

If the Commission is to carry out its mandate to reform federal law effectively, it will be necessary to have the cooperation of federal departments and agencies. With the concurrence of the Minister of Justice and to the extent that we are able to do so without impairing our ability to carry out studies under our approved program, we are directed by our statute to provide information, research material and study results and to make recommendations to the departments and agencies of the Government of Canada looking to the improvement or modernization of the laws they are charged with administering. This is a service we are anxious to provide. We are also instructed to use information and assistance available from federal departments and agencies and each such department or agency must make available to us information necessary for the discharge of our functions.

During the year under review we received excellent cooperation from the Department of Consumer and Corporate Affairs in carrying forward Professor Fitzgerald's study on strict liability. We have had the cooperation of the Department of National Health and Welfare in our planning for the family law project. There have been useful discussions with the Department of National Defence on our undertaking to study the rules of evidence before military courts martial and on other areas of possible reform in military law. And of course, the Department of Justice has been of continuing assistance during our organizational year. We have been particularly grateful to the Legal Research and Planning Section of Justice for making it possible for Mr. E. A. Tollefson to participate in our evidence project team. We have also had helpful communications on questions of common interest

collaboration avec les ministères fédéraux

La Commission ne pourrait remplir efficacement son mandat de réformer les lois fédérales sans la collaboration des ministères et des organismes fédéraux. Avec l'accord du ministre de la Justice et dans la mesure où elle en est capable, sans nuire aux études figurant au programme déjà approuvé, la Commission doit, conformément à la loi qui la gouverne, fournir renseignements, matériel de recherche, conclusions des études et faire des propositions aux ministères et organismes du gouvernement du Canada qui recherchent l'amélioration et la modernisation des lois dont l'application leur incombe. Nous désirons vivement fournir ce service. La loi nous demande aussi d'utiliser les renseignements et l'aide dont disposent les ministères et organismes du gouvernement fédéral, et chacun de ces ministères et organismes doit mettre à notre disposition les renseignements qui sont nécessaires à l'exercice de nos fonctions.

Durant l'année faisant l'objet de ce rapport, nous avons reçu une collaboration excellente du ministère de la Consommation et des Corporations, plus particulièrement dans le cadre de l'étude du professeur Fitzgerald sur la responsabilité stricte. La mise sur pieds du programme sur le droit de la famille a bénéficié du concours du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Des communications salutaires avec le ministère de la Défense nationale ont abouti à notre décision d'entreprendre une étude sur les règles de la preuve telles qu'appliquées devant les tribunaux militaires, ainsi que des recherches relatives à d'autres domaines du droit militaire susceptibles de faire l'objet d'une réforme. Et, il va sans dire, l'assistance constante du ministère de la Justice ne nous a pas fait défaut durant notre première année d'organisation. Nous sommes particulièrement reconnaissants à la section de la

with the Department of the Solicitor General and with Statistics Canada.

recherche et de la planification juridiques qui a rendu possible la participation de M. E.A. Tollefson aux travaux de notre section de recherche sur la preuve. Nous avons eu aussi des échanges de vue utiles sur des sujets d'intérêt commun avec le ministère du Solliciteur général et avec Statistique Canada.

the Commission, the community, the legal profession

Law reform is not a matter for lawyers alone. In modern society there is virtually no individual life that is not affected, and often in very serious ways, by our laws. It is for this reason that we are determined to see to it that the general public, not merely the legal profession, should become involved in our efforts to modernize the law. This is why we consulted the public when drafting our program. It is why we will continue to consult the public at every stage as each of our research projects proceeds.

It is true, nonetheless, that changes in the law will have an immediate impact on the legal profession itself. It is true also that the profession has acquired immense experience in the handling of legal problems and must be aware of desirable changes in the actual day to day operation of the law as it proceeds through the law offices, the courts, and government agencies. We must, of course, rely on this body of experience for ideas, for practical advice on how proposed changes may work, and for study and research. We are also aware that it is important to discuss with the practising profession changes we may come to advocate which may seem to present—and may actually present—challenges to accepted ways of doing things, to assumptions that have gone unchallenged for too long.

la commission, la communauté, l'homme de loi

La réforme du droit n'intéresse pas uniquement les avocats. Dans notre société moderne, les lois affectent tous les citoyens sans exception et, parfois, de très grave façon. C'est d'ailleurs pour cette raison que nous nous sommes imposés comme ligne de conduite d'impliquer le grand public, et non simplement les hommes de loi, à nos travaux de modernisation du droit. Pour ce motif, nous avons consulté le public au moment de dresser notre programme. Et c'est notre volonté profonde de continuer à le consulter au fur et à mesure que nos études et nos recherches atteindront des étapes déterminantes.

Il n'en reste pas moins vrai que toute modification de la loi provoque une répercussion immédiate sur la profession juridique elle-même. Il est exact aussi que la profession a acquis une vaste expérience dans la conduite des questions juridiques et qu'elle n'ignore pas la nécessité des changements qui s'imposent dans le cheminement quotidien du droit qui emprunte la voie des bureaux d'avocats, des tribunaux et des organismes gouvernementaux. Naturellement, nous devons compter sur ce réservoir d'expérience pour recueillir des idées et des conseils techniques sur l'application pratique des changements que nous avançons. Nous comptons aussi sur cette aide pour nos études et nos recherches. Nous savons aussi combien il est important de discuter avec les avocats les changements que nous serons amenés à préconiser car ils peuvent sembler être des défis—et probablement, en seront-ils—à des habitudes bien enracinées et à des postulats qui depuis trop longtemps n'ont pas subi le feu de la contestation.

We have already had significant evidence of the willingness of the practising bar to cooperate. During our early months, John L. Farris, Q.C., President of the Canadian Bar Association, visited us and offered the close cooperation of the Association. Mr. Farris also was present at the meeting of the federal and provincial law reform commissions held in March and discussed ways in which the Bar Association could assist in law reform. This manifestation of interest came as no surprise. It is after all true that the formation of the Law Reform Commission of Canada was to some extent a consequence of the representations made by the Canadian Bar Association for the establishment of a law reform agency at the federal level. One of the important services the Association has offered to us, and which we have welcomed, is to prepare and to keep up to date an inventory of the research being carried on by the Association and by its various committees and sections at the national and at the provincial levels. This will facilitate our access to the thinking of the profession on legal change.

We appreciate the interest of the Canadian judiciary, of federal and provincial judges, in our program and acknowledge the helpful suggestions they advanced during the year.

We are also, of course, aware of the vital role of the university law faculties and schools in the process of law reform. A primary function of the legal academic community is to examine, to criticize, and to recommend changes in the legal system. We intend to take full advantage of the work they are doing. Already we have drawn on the law schools for project directors and on their recent graduates for research personnel. We are conscious that there is a balance to be maintained. We naturally wish to obtain the services of some law teachers to serve with us for periods of one, two or three years and also to secure the benefit of the services of others while they remain on the campus. We are anxious, however, not to impair the ongoing functioning of the law schools. As we proceed we hope not to lose sight of the importance of maintaining an appropriate balance.

Le Barreau nous a déjà fourni la preuve non équivoque de sa volonté de collaborer avec nous. Dès les premiers mois, Me John L. Farris, c.r., président de l'Association du barreau canadien, nous rendit visite et nous offrit la collaboration active de l'association. Il participa à notre réunion du mois de mars groupant les commissions fédérale et provinciales de réforme du droit, au cours de laquelle il nous exposa les moyens que le Barreau est disposé à nous fournir au titre de son concours à la réforme du droit. Cette manifestation d'intérêt était attendue et ne nous a pas surpris; car, après tout, il est juste de dire que la Commission de réforme du droit du Canada a été formée, dans une certaine mesure, sur les instances de l'Association du barreau canadien, qui demandait la création d'un tel organisme au palier fédéral. L'un des services importants que l'association nous a proposés, et que nous acceptons avec plaisir, consiste à préparer et à tenir à jour un inventaire des recherches entreprises par l'association et par ses différents comités et sections tant sur les plans national que provinciaux. Ceci nous aidera à nous pénétrer de l'opinion de la profession sur l'évolution des lois.

Nous sommes reconnaissants de l'obligeance des autorités judiciaires canadiennes, des juges fédéraux et provinciaux, pour l'intérêt qu'ils ont manifesté à l'endroit de notre programme, et pour les suggestions utiles qu'ils nous ont présentées durant l'année.

Nous sommes tout aussi conscients du rôle vital que jouent les facultés de droit et les autres écoles professionnelles des universités dans l'élaboration de la réforme du droit. Examiner, critiquer et recommander les changements qui s'imposent dans le domaine juridique est l'une des principales attributions des juristes de la communauté académique. Nous nous proposons de tirer parti au maximum des travaux qu'ils poursuivent. Nous avons déjà mis à profit les ressources des facultés de droit pour le recrutement de directeurs de sections de recherche et nous avons fait appel à leurs nouveaux diplômés pour remplir des postes d'attachés de recherche. Nous savons pertinemment qu'il y a lieu de maintenir un équilibre dans ce domaine. Naturellement, nous cherchons à retenir les services de certains professeurs de droit pour une durée d'une, deux ou trois années et, en même temps, nous escomptons aussi profiter du concours d'autres professeurs sans empiéter sur leurs services réguliers aux universités. Toute-

Law is, of course, much more than a system of rules and an authoritative structure for regulating society in a formal way. Law is a social science and as such must be concerned with the social, psychological, economic, political and cultural forces within which it operates and of which it is itself an integral part. Law reform, if it is to succeed, must take advantage of the skills of the social scientists. Our concern with social science involvement will, we hope, become ever more apparent as our studies proceed.

fois, notre souci est de ne pas bouleverser le fonctionnement des facultés de droit. Nous continuerons donc à ne pas perdre de vue tout au long de nos travaux l'importance de conserver un équilibre convenable.

Naturellement, la loi est loin d'être simplement un agrégat de règles et un appareil autoritaire chargés d'imposer à la société une réglementation formaliste. Le droit est une science sociale, et comme telle, ne peut se soustraire aux forces sociales, psychologiques, économiques, politiques et culturelles dont elle fait intégralement partie et à l'intérieur desquelles elle s'exerce. La réforme du droit ne saurait prétendre à la réussite sans l'apport des spécialistes des sciences sociales. Notre engagement dans le domaine des sciences sociales deviendra, nous le souhaitons, de plus en plus apparent à mesure de la progression de nos études.

organization and administration

The Commission, comprising as it does four members devoting full time to its activities and two part-time members engaged in law practice, has a continuing responsibility to serve as a closely integrated group to plan, to direct, and to share actively in the ongoing research of the projects. Each of the full-time commissioners has assumed over-all supervision of a group of projects and shares personally in the discussions and debates of the research teams. The Commission held ten meetings during its first year, including the joint meeting with the British Columbia Commission in December.

The Chairman is the chief executive officer of the Commission. As such he has supervision over its work and staff. In his absence, the Vice-Chairman acts in his place.

l'organisation et l'administration

La Commission est composée, comme le veut la loi qui la régit, de quatre commissaires qui lui consacrent tout leur temps et de deux commissaires à temps partiel qui continuent la pratique du droit. Sa responsabilité permanente en fait une équipe étroitement unie qui planifie et dirige la mise à jour des recherches et qui y participe activement. Chacun des commissaires à temps plein assume la direction générale d'un secteur d'études et participe personnellement aux réunions et aux débats des sections de recherche. Durant la première année, la Commission a tenu dix assemblées, y compris la réunion conjointe de décembre avec la Commission de la Colombie britannique.

Le président est le fonctionnaire administratif en chef de la Commission; en cette qualité, il a la haute direction des travaux et du personnel de la Commission. En son absence, le vice-président le remplace.

Mr. Jean Côté was appointed Secretary of the Commission and served as such during the year.

In hiring personnel the Commission is authorized to proceed in two ways. Officers and employees necessary for the conduct of the work of the Commission may be appointed in accordance with the *Public Service Employment Act*. The Commission may, however, engage the services of persons with technical or special knowledge to assist in the performance of its duties. Such personnel may be hired on a temporary basis or for specific projects; their remuneration may be fixed by the Commission with the approval of the Minister of Justice.

The secretarial and clerical staff we have employed have been appointed under the *Public Service Employment Act*. The project directors and research officers, on the other hand, have been engaged for specific periods under contract. A list showing the names of the commissioners and of the project directors and research officers is attached to this report. The persons listed are those who were serving full-time with the Commission or as part-time consultants to the Commission as of May 31, 1972. Other contracts had been awarded by that time, but the contractees had not yet joined the Commission.

Me Jean Côté fut nommé secrétaire de la Commission et exerça ses fonctions durant toute l'année.

Pour le recrutement du personnel, la Commission est habilitée à agir de deux manières. Les fonctionnaires et le personnel de soutien nécessaire à la bonne marche des travaux de la Commission peuvent être nommés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Toutefois, la Commission peut retenir les services de techniciens ou de spécialistes pour l'aider dans l'exécution de ses obligations. Ces derniers peuvent être engagés soit à titre provisoire soit pour des études particulières; leur rémunération, quoique fixée par la Commission, requiert l'approbation du ministre de la Justice.

Nos secrétaires et autres employés de soutien administratif furent embauchés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. D'autre part, les directeurs de sections de recherche et les attachés de recherche furent engagés par contrat, pour des durées déterminées. Les noms des commissaires, des directeurs de sections de recherche ainsi que des attachés de recherche figurent en annexe au présent rapport. Y sont mentionnés seulement les personnes qui, à la date du 31 mai 1972, travaillaient à la Commission à plein temps ou à temps partiel en qualité de conseillers. A ce jour d'autres contrats avaient aussi été accordés, mais les contractants n'avaient pas encore assumé leurs fonctions.

conclusion

The Commission achieved positive results in its first year of operation. Our organization is established, our first program is approved, our studies are moving forward, and our methods of research and consultation are developing. Moreover, the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs expressed, when we appeared before it last March, satisfaction with the progress achieved. We are grateful to the members of the Committee for their support. This satisfactory beginning could not have been achieved without the common effort of many people. We wish to express our deep appreciation to

conclusion

Le bilan de cette première année d'activités de la Commission est positif. Nos structures sont en place, notre premier programme est approuvé, nos études vont bon train et notre méthodologie de recherche et de consultation se précise. Le Comité permanent de la Chambre des Communes sur la justice et les affaires juridiques s'est d'ailleurs déclaré, lors de notre comparution devant lui au mois de mars dernier, satisfait des progrès accomplis. Cet encouragement nous est précieux et nous en remercions les membres du comité. Ce bon départ est le résultat de l'effort concerté de plusieurs personnes. Nous désirons aussi expri-

the members of our research, secretarial, clerical and administrative staff for their faithful and dedicated service.

We wish also to express to you, Mr. Minister, and to your predecessor, the Honourable John N. Turner, Q.C., who was so directly involved in our establishment, our thanks for your interest and support.

mer notre vive reconnaissance aux membres de notre personnel de recherche et de soutien administratif pour leur loyauté et leur dévouement.

Nous désirons également vous exprimer, M. le Ministre, ainsi qu'à votre prédécesseur, l'honorable John N. Turner, c.r., premier grand responsable de la création de la Commission, notre gratitude pour votre intérêt et votre soutien.

Respectfully submitted,

Respectueusement,

E. Patrick Hartt

Chairman président

Antonio Lamer

Vice-Chairman vice-président

Martin L. Friedland

Commissioner commissaire

William F. Ryan

Commissioner commissaire

Claire Barrette-Joncas,

Commissioner commissaire

John D. McAlpine

Commissioner commissaire

law reform Commission of Canada

commissioners and research staff

as of May 31, 1972

the Commission		appointed
Chairman		
Mr. Justice E. Patrick Hartt		1 April 1971
Vice-Chairman		
Mr. Justice Antonio Lamer		1 December 1971
Commissioner		
Mr. Martin L. Friedland		1 June 1971
Commissioner		
Mr. William F. Ryan, Q.C.		1 July 1971
Commissioner		
Mrs. Claire Barrette-Joncas, Q.C. [1]		1 June 1971
Commissioner		
Mr. John D. McAlpine [1]		1 December 1971
Secretary		
Mr. Jean Côté		
the research staff		
Mr. Philip Anisman	Research Officer	
Mr. Neil Brooks	Research Officer	
Mr. Michael Clancy	Research Officer	
Professor R. J. Delisle [2]	Research Officer	
Mr. Gerard Ferguson	Research Officer	
Professor Jacques Fortin [2]	Project Director	
Mr. Bernard Grenier	Research Officer	
Professor Keith Jobson [2]	Project Director	
Judge René J. Marin	Project Director	
Colonel H. G. Oliver (retired)	Project Director	
Mr. Julien Payne [2]	Project Director	
Mr. David Pomerant	Research Officer	
Professor Darrell Roberts [2]	Project Director	
Mr. J. Threlfall	Research Officer	

[1] Part-time
[2] Part-time until shortly after May 31, 1972

Commission de réforme du droit du Canada

commissaires et personnel de recherche

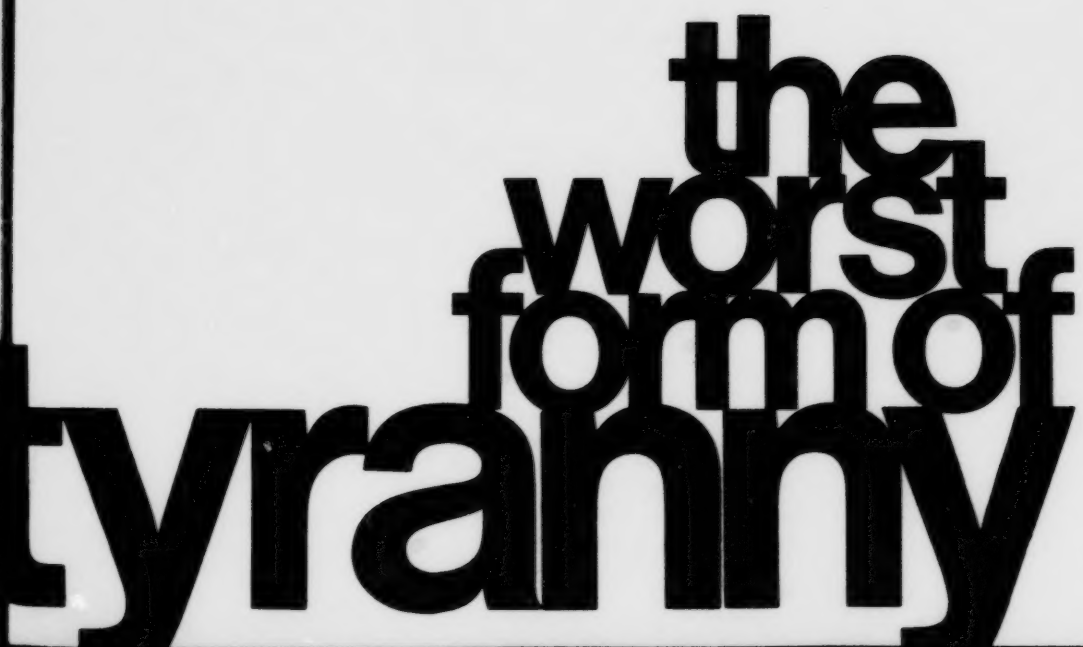
à la date du 31 mai 1972

la Commission		nomination
Président		
M. le juge E. Patrick Hartt		le 1er avril 1971
Vice-président		
M. le juge Antonio Lamer		le 1er décembre 1971
Commissaire		
M. Martin L. Friedland		le 1er juin 1971
Commissaire		
M. William F. Ryan, c.r.		le 1er juillet 1971
Commissaire		
Me Claire Barrette-Joncas, c.r. [1]		le 1er juin 1971
Commissaire		
Me John D. McAlpine [1]		le 1er décembre 1971
Secrétaire		
Me Jean Côté		
personnel de recherche		
Me Philip Anisman	attaché de recherche	
M. Neil Brooks	attaché de recherche	
M. Michael Clancy	attaché de recherche	
M. le professeur R. J. Delisle [2]	attaché de recherche	
M. Gerard Ferguson	attaché de recherche	
M. le professeur Jacques Fortin [2]	directeur de section de recherche	
Me Bernard Grenier	attaché de recherche	
M. le professeur Keith Jobson [2]	directeur de section de recherche	
M. le juge René J. Marin	directeur de section de recherche	
Me H. G. Oliver, colonel	directeur de section de recherche	
M. Julien Payne [2]	directeur de section de recherche	
Me David Pomerant	attaché de recherche	
M. le professeur Darrell Roberts [2]	directeur de section de recherche	
M. J. Threlfall	attaché de recherche	

[1] Temps partiel
[2] Temps partiel jusqu'aux premiers jours de juin 1972

Law Reform Commission
of Canada

Second Annual Report 1972-73



©
Information Canada
Ottawa, 1973
Cat. No. J31-1973

CHAIRMAN
LAW REFORM COMMISSION

PRÉSIDENT
COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT

August 1973

The Honourable Otto E. Lang,
Minister of Justice,
Ottawa, Canada.

Dear Mr. Minister:

In accordance with the provisions of Section 17 of the *Law Reform Commission Act*, I submit herewith the second annual report of the Law Reform Commission of Canada for the period June 1, 1972 to May 31, 1973.

Yours respectfully,

E. Patrick Hartt

Table of contents

FOREWORD 3

PART I – DILEMMA 7

Strategy 7

. dialectic 8
. what values? 9

Methodology 9

. empirical research 9
. public consultation 11

PART II – THE PROJECTS AT WORK 17

General Principles of Criminal Law 17

Prohibited and Regulated Conduct 18

Criminal Procedure 19

Sentencing 20

Evidence 20

Investigation in the Field 21

Ongoing Dialogue 22

Family Law 23

Administrative Law 24

Expropriation 24

Commercial Law 25

Ongoing Modernization of Statutes 25

PART III – PEOPLE AND STUDIES 29

Research personnel 29

In-house studies 31

Consultants 33

Outside studies 34

PUBLICATIONS 40

foreword

This, the second annual report of the Law Reform Commission of Canada, submitted in accordance with section 17 of the *Law Reform Commission Act,* covers the period from June 1st, 1972 to May 31st, 1973.

The present members of the Commission are:

Chairman	–	the Honourable E. Patrick Hartt, Justice of the Supreme Court of Ontario.
Vice-Chairman	–	the Honourable Antonio Lamer, Justice of the Superior Court of Quebec.
Full-time members	–	William F. Ryan, Q.C., Professor of Law of the Faculty of Law at the University of New Brunswick.
	–	Dr. J.W. Mohr, Professor at Osgoode Hall Law School and the Department of Sociology, York University (replaced Dr. Martin L. Friedland, January 1, 1973).
Part-time members	–	Mme Claire Barrette-Joncas, Q.C., member of the Bar of the Province of Québec.
	–	John D. McAlpine, member of the Bar of the Province of British Columbia.

The staff of the Commission consists of Mr. Jean Côté, B.A., B.Ph., LL.B., Secretary, Judge René J. Marin, Special Assistant and Coordinator, Colonel (Ret'd) H.G. Oliver, LL.B., member of the Bar of British Columbia, Director of Operations, and research personnel totalling, during the year under review, twenty-three. A list of names of research staff appears in PART III of this report.

part I: the dilemma

"Bad laws", said Burke, "are the worst form of tyranny". They are a tyranny every freedom-loving nation must fight to prevent. And they are a tyranny the Law Reform Commission of Canada was expressly designed to combat.

For its task is, in the words of the *Law Reform Commission Act*, nothing less than a "continuing and systematic review of the laws of Canada with a view to their improvement, modernization and reform". It is to try and ensure that Canada does not have laws that are bad.

But when is a law a bad law? What criteria should we use, what sort of inquiry should we make and what laws should we scrutinize first? These were the questions our first year raised.

Our answers were given in our First Research Program and in our First Annual Report. In these we outlined the research we planned to do, explained our methods of inquiry and sketched a general strategy.

Our second year saw progress on all three fronts. Research continued, working methods grew more sophisticated and strategy became more sure.

Strategy

Strategy indeed was our first problem. Not only did we have to decide which laws to start with, what methods to employ and what overall line of approach to adopt. We also had to decide how long we should spend on determining our line of approach, how long on planning our strategy.

We had two alternatives: an immediate start on specific laws or a preliminary search for principles and criteria to evaluate the laws – a practical or a theoretical approach. Each had attractions.

A start on specific laws had a two-fold appeal. Ours is after all a practical task – to reform, not to speculate. And abstractions divorced from living issues lose touch with reality. How, for example, could we discuss the aims and functions of the criminal law without detailed reference to such problems as obscenity, fitness to plead or contempt of court? A practical approach was essential.

Would it work, though? How could we judge whether the laws need improving without first fixing on criteria of

evaluation? How could we decide for example whether the law of obscenity, fitness to plead or contempt of court need an overhaul until we had clarified the aims and purposes of the criminal law as a whole? Our review was to be *systematic*, and systematic review needs basic principles to give direction. Otherwise our efforts would be reduced to "housekeeping" – dusting a bit of obsolescence off this law, clearing up a bit of untidiness in that one. Clearly a theoretical approach was inevitable.

But did we have time? Such an approach would lead to the deepest and most unanswerable questions of ethics and philosophy. The quest could be endless. Start on it and we might never reach the actual laws at all.

Here was our dilemma. We couldn't manage without a theoretical basis but we couldn't wait to get one before beginning on the laws. Which should we start with – the theory or the laws?

Our answer was: *both*. We would look at theory and laws at the same time. Later we might have to revise our program in the light of the theory that developed. Meanwhile theory would serve to give direction to our more practically oriented research, and the latter would help illuminate the theory with real living problems. Theory and practice could go hand in hand, and each would help the other.

And so it proved. For this is how we began. We started to scrutinize specific laws straight away and we also initiated a search for theory. But first a choice of research topics had to be made.

What it was appears in our Research Program and in our First Annual Report. For reasons there set out we decided to devote most of our resources to criminal law and evidence. However, we also began work on family law because of public demand, and on expropriation law because of the evident need for its clarification. We were already canvassing in a preliminary way the administrative law areas' reform needs; we began preliminary work of a similar nature on the law relating to payments. More detail of our work in these areas is contained in PART II of this Report.

Dialectic

At the same time, we started to look for an underlying theoretical base, and since our chief concern was with the criminal law, we began to examine the aims and purposes of the criminal law. This we decided to do on a continuing basis. The questions we asked were: how should we identify the kinds of conduct to be prohibited by law? how analyse the purposes of punishment? how devise alternatives to the criminal law? how assess the effectiveness of the adversary system? Such questions were constantly raised by the practical work of the projects themselves.

To answer them, however, we needed some special framework over and above the individual projects. In our second year, therefore, we set up an "aims and purposes" committee to examine the criminal law in its most general aspects. Originally a small committee, consisting of the commissioners themselves and the project directors, it grew to admit researchers as well. Currently it meets each month under the direction of the Vice-Chairman.

Its meetings confirmed the wisdom of combining theory and practice. There is no better way, we found, to explore the larger questions than by concentrating on particular issues, and no particular issue can be adequately treated without exploring the larger questions. A dialectic between the general and the particular was essential.

Such a dialectic the committee deliberately fostered. Discussions of general questions alternated with discussion of specific issues. General discussion would be led by a Commissioner; specific discussion would be led by a project director bringing forward particular problems arising out of his project's research work.

The meetings also confirmed the need to explore the gap between myth and reality in the criminal law. We think of the law as mainly concerned with serious crimes, yet the vast majority of prosecutions are for minor offences. We think of crimes as acts committed by strangers against strangers, yet the typical crime of violence takes place within a family or family-type context. We think of criminal courts as mainly trying to establish guilt or innocence, yet most defendants enter pleas of guilty.

Hence the need for empirical investigation. We have to discover what is really happening, not just what we think is happening. Systematic review must look outside the law in the books, the statutes and the cases. It must look at the law that lives in the courts, the police stations, the prisons and the streets. It must also look at how public officials at all levels apply the law. This is why we have laid increasing emphasis on empirical research in all our projects – not only in the criminal law and evidence fields but also in our study of family law, expropriation and administrative law.

What values?

Above all, however, the meetings highlighted a basic problem about values. For the criminal law is *par excellence* that part of the law that enshrines and underlines certain social values – e.g. physical integrity, security of property, and honesty. The criminal law is a description of the society in which we live.

But is it the right description? Does it describe the society we really have? And is this the society we really want? If it is not, whose values should the criminal law enshrine?

The problem appears in the Commission's own terms of reference. Section 11 of the Act includes among the Commission's objectives "the development of new approaches to the law and new concepts of law to respond to the changing needs of modern Canadian Society". But whose approaches are these to be?

Should the Commission decide the approach and dictate the values the criminal law should enshrine? Yet what mandate has a small, unelected body, consisting mainly of lawyers, to impose its own values on the rest of society?

Should it look then for the values held by society at large? Is its job really one of market research and opinion polls – telling the country what the country thinks about the criminal law? Neither alternative seems right.

The Commission is trying a third approach. First it is trying to discover, by looking at the criminal law itself, the values which that law enshrines. This involves looking at all aspects of the law: the way it is enforced, the people against whom it is enforced and the way they are treated. Only such an overall view will elucidate the values implicit in the law.

Secondly, it is asking if these are the values Canadians would want to see in their law. Does the criminal process take as much account as we should wish of the victims of crime? Does it do enough to help victim, offender and society itself discover and understand the social problem of which the offence may be merely the symptom?

Thirdly, the Commission is asking whether the values enshrined in the law are the values that *ought* to be there. Can they be supported by rational argument? Can they be shown to be necessary or desirable in any society – or at least in the sort of society Canadians want? Can we show for example, as Mill tried to show, that liberty must take precedence? Or can we show that the common good requires that liberty at times defer to other values?

So the values the Commission seeks are not simply values of its own preference, nor are they simply the values currently held by the majority of Canadians. They are those values which, in the light of the general views current in Canadian society, could best be rationally supported and defended. The Commission aims not just to recommend these values but to support them with argument to show that these are the values most worthy of support.

This then is our strategy – a combination of practice and theory, an attempt to see the general through the particular and vice versa, an effort to distinguish myth from reality with the help of empirical research and an endeavour to engage the public in a continuing dialogue.

Methodology

Of these three limbs of our strategy we have already dealt with the first – trying to see the general through the particular. We now turn to the other two – empirical research and public consultation.

Empirical Research

As a Commission we are committed to the principle of empirical research. Our first job is to discover the actual living law, the law that really governs Canadian people. For this it is not enough to rely on conventional wisdom, popular belief and traditional assumptions. Experiment, questionnaires, surveys and all the other weapons of the social scientist must be called into play.

Some of course are hard to employ. Experiment, for example, has a limited place in the legal system for various reasons. Occasionally, however, it can be used. One example amongst others is the project we undertook in East York, Toronto.

The purpose of that project is to define situations giving rise to invocation of the criminal law sanction, to evaluate

the effectiveness of existing methods of crime prevention and control, and to develop alternative ways of resolving disputes. In cooperation with the Metropolitan Toronto Police and other specialized agencies, the East York Project is experimenting by diverting selected defendants out of the normal criminal justice system and into a reconciliation process. Such diversion can only be achieved if all parties agree – the defendant himself, the victim and the police. Questions of civil liberty, of course, and the rights of the accused must be carefully watched, and not all cases are suitable for the "diversionary option". Needless to say, the whole project was discussed with the federal Department of Justice, the Ontario Department of Justice, the Toronto Police Commission and the Metropolitan Toronto Police before ever it was begun.

Initial results confirm the value of mounting the experiment. Present findings are that where victim and accused are connected by a continuing relationship (e.g. in a family or neighbourhood context), reconciliation surpasses the ordinary criminal trial on all fronts. The victim's needs are better served; the accused is brought to a better understanding of the wrong done to the victim; and the flexibility of manoeuvers in conciliation makes better allowance for the grey areas of the dispute than does the ordinary criminal trial which tends to see disputes entirely in black and white with either one side or the other the total winner. Finally the parties and society benefit by the fact that defendant and victim go back to their continuing relationship at an improved level. The whole process becomes more of a learning process."

Experiment, however, has a limited role. For the most part we have had to rely on other empirical techniques. Most useful is the questionnaire survey, which we employed, for example, in the Expropriation Project to document the experience of officials, companies and others involved with the law as it is applied. Questionnaires have also been used in work done by the Criminal Procedure Project relating to pre-trial discovery. How far is the prosecution prepared to reveal to the defence those concrete particulars that substantiate the charge? Nothing less than a survey of prosecutors and defence counsel could provide the answer. Such a survey the Project carried out, sending questionnaires to lawyers in various parts of the country. And, though the work has not yet been completed, one fact that emerges is that there is no uniform practice in Canada; practice in one region may be totally different from that in another, and even from prosecutor to prosecutor within a region.

Much empirical work, however, can be achieved by simply examining data already recorded in files, records, statistics and other material. Much too can be done through discussion and consultation with those actually working in the field. An example is the Criminal Law Project's work on strict liability.

The problem of strict liability is that there is a large number of offences of which a person can be found guilty without any fault on his part: to make an honest and unavoidable mistake is simply no defence. This, it is argued, is unfair and unjust. All the same, comes the reply, in the areas where such offences are to be found – in the laws regulating retailers and manufacturers, laws there to ensure that high standards of safety, hygiene and so on are maintained – strict liability is essential: we would never get convictions without it.

From a research standpoint, however, the problem of strict liability is that we know so little about it. How many of these offences really exist? Do law-enforcers really prosecute people who are not at fault? And is strict liability the best way of keeping retailers and manufacturers up to the mark?

To answer these questions we undertook three different inquiries. We investigated the actual size of the problem. How many offences of this kind are there in law – in statutes, regulations and elsewhere? For this investigation we made a careful examination of federal and provincial statutes and regulations. In this, as in other areas, our examination of federal law was much assisted by use of the QUIC/LAW computer service, which shortened our labours immensely, and we were grateful for the help and cooperation QUIC/LAW afforded to us. Our researches indicated that in any province the number of strict liability offences in force (including federal and provincial, but excluding municipal, law) was nearly 40,000.

An examination of annual criminal statistics suggested that in each year across Canada there might well be 1,400,000 prosecutions for offences of strict liability.

Our second inquiry was into the realities of the prosecution for such offences. With the help and cooperation of the Department of Consumer and Corporate Affairs we commissioned an investigation into the law enforcement in the field of misleading advertising, food and drugs, and weights and measures. This involved detailed examination of departmental files and records, lengthy interviews with those actually making the decision whether or not to prosecute, and careful discussion with both the administrators involved and the relevant members of the Department of Justice.

The inquiry shows that in practice prosecution rarely ensues in the absence of fault on the part of the defendant. It also suggests that in these areas the criminal law process is not necessarily the most effective way of enforcing the law.

But so long as we rely on the criminal law the question remains whether strict liability does more to maintain standards than would laws based on negligence. Strict liability means greater probability of conviction. Negligence would mean greater probability of court investigation into the defendant's trade practice. Which is the greater deterrent? This we are currently trying to ascertain.

But even without mounting actual empirical investigations like those mentioned above, the Commission is mindful of the need to discover what actually takes place. And this can often be done adequately by consultation with those involved in the field. In its work on insanity, for example, the Criminal Law Project has instituted a continuing dialogue with the Canadian Psychiatric Association and Mental Health/Canada. In its work on contempt of court, it is undertaking discussions with selected members of the judiciary and the bar. In its work on expropriation law, the Expropriation Law Project has held extensive conversations with knowledgeable lawyers, judges and officials. In the administrative law project, consultation with both those regulating and those regulated provides significant research findings.

The Commission would emphasize, however, that every piece of empirical research need not be one of monumental proportions. Unlike an *ad hoc* commission (such as the Commission on the Non-Medical Use of Drugs) set up to consider one problem and able, therefore, to devote all its investigations to that problem, we are a permanent Commission appointed to consider all aspects of the law. We have tended, therefore, to make use of smaller-scale (though still substantial) inquiries, on the basis that small-scale investigations have a value too and that our inquiries have to reach practical conclusions in the near future.

We would also emphasize that empirical research should not be undertaken unnecessarily. There is nothing gained by duplication. Take for example the problem of obscenity.

Before making our recommendations on obscenity, we had to ask how much harm, if any, results from exposure to obscene books, pictures, and so on. Now a great deal of empirical research could be done to find out. But it already had been – by the United States Commission on Obscenity and Pornography, and at a cost of $2,000,000.

And the question how much (if any) harm results from such exposure was, we felt, a general question about human beings, a question general enough not to necessitate separate research and investigation in each different country. So as far as the problem of obscenity is a question of fact, we felt we could afford to rely on the United States research.

As far as it is a question of value-judgment, however, it would be important to find out the values Canadians hold and the judgments they make. For this purpose surveys are invaluable. They are also, unfortunately, expensive. Accordingly, the Commission is at present considering various possible lines of inquiry, and discussions are in progress with certain universities as well as with Statistics Canada.

This then is our attitude to empirical research. We are convinced of its general necessity. As for particular cases, where necessary we embark on it; where unnecessary, we prefer not to squander scarce resources on what may at best be little more than pure reduplication.

In all this we are helped by the growing awareness of legal scholars of the methods and techniques of the social sciences, by their increasing facility with these techniques, and by the help and cooperation we are receiving from colleagues in the social sciences.

What is needed, however, is a continuing base of information about the law, the legal system and law enforcement in its entirety. Many of the findings of our inquiries could only have been found by *ad hoc* investigation. For until investigators had looked for the information, no one had thought to record and collate it in the form we required. Today, however, we are moving into an era when more and more accurate factual information about how the law really works and about what really happens in practice is becoming essential if the legal system is to be made to function as society wishes it to do. The Commission, therefore, is exploring ways of ensuring the existence of just such a continuing base of accurate and up-to-date information. This is useful to discover reform needs, but will also serve to assess the success of implemented reform.

Public Consultation

Public consultation too is something to which the Commission is committed. Indeed the Act exhorts the Commission to "receive and consider any proposals for the reform of the law that may be made or referred to it by any body or person". Even without this statutory guide, the views of the Canadian public are crucial, for, as we said in our published research program, "the law depends on a broad consensus to achieve an effective ordering of social relations in a democratic society" and we "envisage the process of law reform as involving a reciprocal educative function".

Our initial efforts in consulting the public are described in our First Annual Report. They confirmed our view that we were expected to deal first with the criminal law. They also suggested, however, that family law warranted greater emphasis than we had originally intended to give it. Of this we took account in planning our program.

In carrying out that program we have continued to strive for a dialogue with the public.

Our general method – though we may on occasion depart from it in the future – is as follows. As soon as a project has completed its work on a given topic, we publish its findings as a study paper. This paper we distribute for comment to special interest groups, depending on the topic, and to private individuals. At the same time we attempt to arrange extensive coverage for the paper in the press, television and radio. In the light of its reception and the comments and criticisms we receive the Commission itself then prepares a Working Paper embodying its own tentative recommendations. This Working Paper is given similar but wider coverage. Finally, in the light of its reception the Commission prepares a final report to Parliament, including, where necessary, draft legislation.

A detailed example can be seen in our work on the law of obscenity. On this, the Criminal Law Project produced a study paper to do four things: to raise the issues, to review the empirical findings, to explore the problems from a philosophical standpoint and to set out the Project's reasoning and recommendations.

These were (1) that obscenity should by and large be taken out of the criminal law and that it should no longer be an offence to sell or display obscene literature or representations; (2) that it should remain an offence to exhibit such material in public; and (3) that it should remain an offence to sell such material to young persons.

The first recommendation was based on two premises: the first being the lack of evidence that any harm resulted from such display; while the second was that, in the absence of such evidence, freedom of expression should take priority. The next recommendation was based on the principle that, even in the absence of harm, individual members of the public should be free from involuntary exposure to offensive material they might not want to see, particularly when it would be possible for those wishing to view such material to go voluntarily to places where it could be lawfully on display. The third recommendation was based on the principle that, subject to overriding considerations of public policy and the welfare of the child himself, it is the parent's right to decide how to bring up his child. Even if it cannot be established that actual harm results from premature exposure to obscene materials, nevertheless many parents may well fear that it *may* result. And can their views simply be dismissed as an old wives' tale?

These recommendations, together with the supporting arguments contained in the study paper, were sent out and issued to the Press. Members of the Criminal Law Project appeared on television and took part in radio programs to explain and defend the recommendations. And discussions were held with associations and other bodies.

The next step now is for the Commission to prepare its own Working Paper on obscenity. This it is currently working on.

To some extent the responses have been disappointing. This is not because of criticism or the lack of it. Indeed some of the criticism we have encountered has been significantly strong, and it has been all the more welcome to the Commission. For it is only in the light of such criticism that we can assess how far we are reaching members of the public, and at the same time clarify our own final recommendations, which we shall eventually put forward to Parliament.

Disappointment comes rather from our failure to generate as much interest and discussion as we had expected. To some degree the failure is ours, for we realise that we have much to learn in the matter of consulting the public. To some degree, however, it could be a failure on the part of the public. For what we are aiming at is a dialogue with the public, and a dialogue has two participants. Admittedly the Commission must initiate such a dialogue, but the public too has an obligation – if it desires any input into reforming its laws – to respond actively and take its full share. At present we are considering ways and means of helping and encouraging the public, through citizens' associations and other bodies, to set up a continuing dialogue on all our recommendations with the Commission.

For, as suggested above, law reform involves a reciprocal educative function. The Commission seeks to educate the public by making it think about its laws, their shortcomings and the issues involved. But the Commission hopes also to be educated *by* the public, which after all is the vast repository of all those values and concepts on which our laws are based.

Indeed, one gratifying outcome of our attempts at public consultation has been the extent to which members of the public are coming to regard the Commission as a sort of Open Forum on the law. The reactions to our study papers, the reception of the addresses given across the country by the Chairman, Vice-Chairman and other Commissioners, and the correspondence arriving daily at the Commission offices show how Canadians value the opportunity of

thinking about their laws. Not everyone has agreed with our proposals but most have welcomed the chance to think about and discuss the underlying problems. Some have even considered the process an educative one.

But this sort of process should begin early, for example in the schools. For this reason the Commission is particularly anxious to encourage and to improve courses on law in the schools. Preliminary steps are already being taken. The Commission is encouraging the preparation of a special course of a jurisprudential kind to enable high school students to grapple with the basic issues. And the Commission takes every opportunity to meet students either here at the Commission or in the schools themselves.

This then is our attitude to public consultation. We welcome it; indeed we press for it. And we shall do everything in our power to foster it. We would only stress that some of the responsibility rests with the public itself.

We realise, of course, that the public has many interests, many concerns and many calls on its time. We realize too that to the average man the law may not always seem of the utmost relevance. A change in the law may well seem of less immediate concern than a change in the tax rates.

All the same, the laws of Canada are *his* laws. They are what govern and regulate him all the time. They, as much as anything else, are what produces the society we have. And if it is true that people get the governments they deserve, it is equally true that they get the laws they deserve.

It is up to the average citizen, then, to see to it that he deserves good laws and that he gets good laws. To do this he has to take an active interest in the state of the law and make his input felt. In Canada he now has the means to do this – studying carefully, commenting on, and responding to, the recommendations of the federal Law Reform Commission. The opportunity for dialogue is there. It is up to the citizen to take it. What better way of fighting against the tyranny of bad laws?

part II: the projects at work

Combining theory and practice, separating myth from reality, and informing our work by public consultation – this is our strategy. How has it worked in practice? How has it been implemented by the different Projects?

Our major emphasis so far is on the criminal law and the law of evidence. It is in these fields that most of our projects were established. We divided them into five areas:- (1) general principles, (2) prohibited and regulated conduct, (3) criminal procedure, (4) sentencing and (5) evidence.

We also, however, set up projects in: (6) family law, (7) administrative law, and (8) the law of expropriation.

In addition, we inaugurated exploratory research work into (9) aspects of commercial law, and (10) the ongoing modernization of statutes.

General Principles of Criminal Law

Review of the criminal law begins with general principles. Here lie the deepest, most general and most urgent questions in our law. What is the best test of liability? Intention? Recklessness? Negligence? Mistake of law? These questions go beyond mere legal technicalities and into the realm of morality, they relate not to this or that offence but to the whole of the criminal law, and they concern principles never yet fully codified in our law.

They call then for an approach as philosophical as it is practical. So the Criminal Law Project, which is concerned both with general principles and with prohibited and regulated conduct, has made a study of the fundamental axioms of the existing criminal law. Reflection on the law as it is reveals a cluster of implicit but inarticulated premises. Our criminal law works by persuasion, not compulsion: instead of acting by constraint it appeals to reason and seeks to make crime an "ill bargain" to the offender. It is rooted in the notion of the moral worth of the individual and of personal responsibility. And its sanctions aim at a variety of objectives. It is only in the light and full understanding of such basic premises that there can be any adequate review of the general principles of criminal law.

On a more practical, but still very general, level the Project has been investigating the problem of the architecture of the Criminal Code. How should a chapter on general principles be framed? Should there be one part on general principles of liability and another on general defences? Should the first part deal with such things as intent, knowledge, recklessness and negligence, and the second with mistake, duress and so on? Or would this be mere reduplication? For surely if guilt depends on knowledge, for example, then clearly mistake of fact nullifies guilt because it precludes knowledge, and there is no need to include mistake of fact as a separate defence. Alternatively, if we include it as a defence there is no need to provide that guilt depends on knowledge. Yet would there be anything to be said for doing both?

But if the chapter does both, how should it organize the part on defences? Should it divide them into justifications and excuses? If so, where should it locate defences like infancy? For the rule that a child under seven can't be guilty by law of an offence is neither a justification nor an excuse.

Finally, how should such a chapter relate to the rest of the Code? Should defences and rules about liability be wholly contained in an initial chapter? Or is there also room for them in the provisions relating to specific offences?

Questions like these are often best explored through the medium of specific problems. So the Project has simultaneously been investigating certain topics which raise these issues in their most crucial form. One is the problem of strict liability. How far should the law allow liability without fault? How far should it limit the defence of mistake? These questions, applying as they do primarily to regulatory laws in the area of health and welfare, business and commerce, prompt the further question why we should base liability on fault in *any* sense. Is killing any the less harmful because it is not done on purpose? Is it only deliberate homicide we need protection from? It is precisely because it raises all these basic issues that strict liability is such an instructive and important topic in any review of the criminal law.

Equally instructive is the problem of insanity. Why should the law hold a person not responsible for acts done while he is insane? What basic values does such a rule enshrine? Why should the law refuse to try a person who is mentally unfit to stand trail? And what should it do with him meanwhile? Let him go and commit further crimes? Lock him up till he recovers, and so take away the liberty of a possibly innocent man? In seeking a justifiable solution to the problem the Project has been forced up against the question of the ultimate objective of the criminal trial itself.

Consideration of the fundamental axioms of the criminal law and of the above-mentioned more specific topics highlights one thing above all else. This is the criminal law's dedication to the notion of individual choice. The individual is left free to choose: he can keep the law and stay free from the intervention of the law enforcer, or break the law and pay the price. Insanity and duress, which the Project is also working on, bring out quite clearly the importance in our law of full and free choice. Strict liability shows a partial abandonment of this general stance and a consequent problem of inconsistency. Here is a central problem: Should guilt depend on choice? Does criminal behaviour?

To date the Project has completed its study of the fundamental axioms, finished the first part of its work on strict liability, insanity and duress, and made a start on the architecture of the Code as well as on the more specific problem of corporate liability.

Prohibited and Regulated Conduct

In the end, however, general principles and defences relate to specific offences. The part played by intention, recklessness and so on can only be seen in the context of particular crimes such as homicide. The question of the scope and limit of the criminal law must be examined against a background of specific offences like obscenity. For this reason we have entrusted the investigation of prohibited and regulated conduct to the same Project as the general principles – the Criminal Law Project.

But how begin examining specific offences? The Project's approach has been to take a leading offence from each of the categories into which crimes are traditionally classified. As an example of crimes of violence, or offences against the person, it has taken homicide, which is not only the most serious and dramatic member of the category but also the one that best raises all the most fundamental issues concerning general principles. In the area of dishonesty, or offences against property, it has chosen theft and fraud, which is amongst other things the key to a study in depth of

the protection the criminal law affords to the credit system. From offences against the state and public order the Project has selected, as most in need of clarification, the offence of contempt of court, on which it has set up a special task force. Finally, there are the offences relating to sex and morality, which pose the question: Is legal enforcement of morality ever justified? This question, recently debated by Lord Devlin and Professor Hart, as a result of the English Wolfenden Committee's proposals on homosexual offences, and more recently discussed in Canada by the Commission on the Non-Medical Use of Drugs, has also been scrutinized by the Criminal Law Project in its study on obscenity. This study, together with a study which the Project has commissioned on sex offences, is intimately connected with the Project's work on the fundamental axioms as well as with the Commission's inquiry into the aims and purposes of the criminal law.

If obscenity and sex offences raise problems about the scope of the criminal law, so do inchoate, or incomplete, offences like attempt, incitement and conspiracy. Obscenity raises the question whether the criminal law should intervene against certain activities. Attempt raises the question at what point it should intervene. For example, if the criminal law seeks to prevent murder, at what point should it intervene against the would-be murderer? When he points the gun at his victim? As soon as he buys the murder weapon? Or even before, e.g., when he plans to commit the crime? The problem is to maximize protection against harm while minimizing interference with liberty. To examine the problem the Project has focussed on conspiracy, which is by far the most important incomplete offence, if only because conspiracy is *par excellence* the crime committed by firms and corporations.

So far the Project has completed a study on obscenity, begun work through a judicial task force in Montreal and with collaboration from the Manitoba Law Reform Commission on contempt of court, and is now investigating theft and fraud, on which a Study Paper has been commissioned and completed. Studies on sex offences, homicide and conspiracy have been commissioned and are under way.

Criminal Procedure

General principles, however, and specific offences are but one aspect of the criminal law and not necessarily the most important one. For rules of substance live by application and this calls for satisfactory rules of practice and procedure. Without adequate rules of procedure the best rules of substance are reduced to shadows. Well formulated principles of criminal liability count for nothing without rules ensuring satisfactory methods of trial.

Alongside the other Projects, therefore, we established a Project on criminal procedure. Its task is nothing less than to examine and evaluate the whole of our existing criminal procedure. But what should be the basis of such an evaluation? What are the objectives of our procedure? To seek for truth regardless of all other considerations? To protect the accused against oppression? Or to process a maximum number of cases through the criminal justice system? Or a combination of all three?

Such questions the Project is studying by concentrating on particular problems highlighting these basic issues. One is the problem of plea bargaining. This shows most starkly the difference between our picture of the criminal process and its actual reality. Our picture is of a court investigating the guilt or innocence of an accused, deciding according to the evidence, and on conviction selecting the most appropriate sentence according to certain well-established criteria. Reality is all too different. In many cases the decision process we picture is replaced by prosecution and defence lawyers negotiating in order to arrive at a plea and a sentence agreeable to both sides. All this saves time and money. It maximizes the number of cases the system can deal with. And it suits both prosecutor and accused.

But is it desirable? Or does it jar with our notions of the aims and purposes of the criminal law? Should liability be determined by bargaining instead of by evidence? Is it just to give the accused, not the sentence he deserves, but the sentence he'll accept? On the other hand, is plea bargaining here to stay? As things stand, can our society avoid it? Can we afford the alternative?

Equally fundamental are the problems raised by the questions of "discovery". Fair trial depends on the ability of the accused to fully meet the charge against him. For this he needs due notice of all evidence the prosecution relies on. How far should the prosection be compelled to give "discovery", or make disclosure, of its case to the defence? How far does it actually do so? On this, a question more of practice than of law, the Project has conducted an extensive survey of the practice of prosecutors and defence lawyers across Canada to find out what really happens in our criminal courts.

One thing brought out by studies of plea bargaining and discovery is the enormous part played in our criminal law by the prosecutor's discretion. How far is some such exercise of discretion inevitable? How far is it desirable?

Would we prefer a more inhuman and inflexible application of the criminal law -- in the style of the laws of the Medes and the Persians "which alter not"? Or does justice have a human side as well as a divine? Should it be always blind or should it lift the bandage from time to time?

This problem of discretion links up with another feature of our criminal procedure and one which is wholly undesirable. This is its extraordinary complexity. The present classification of offences has led to a multiplicity of courts with overlapping and competing jurisdictions. Would a unified criminal court be better? Should minor offences be dealt with differently from more serious ones? And what role should the jury play?

These are basic questions which relate to the overall study of the aims and purposes of the criminal law, a study which conversely is illuminated by the Project's own more specific investigations. To date the Project has completed the major part of its inquiry into plea bargaining, discovery and trial procedure in minor offences. Work is also proceeding on the unification of the criminal courts, on police powers of search and seizure, on the prosecutor's discretion in selecting the offence to charge, on the use of the jury and on the question of how far an accused who is acquitted should be paid his costs.

Sentencing

In the final analysis, however, the "cash value" of a criminal justice system is its end result. And the immediate result is what happens to the man who has been convicted. Sentence, punishment and treatment of offenders, then, form an inevitable part of any review of the criminal law.

In this, as in other areas, fruitful inquiry requires a dialectic between the general and the particular. At the most general level, and as a basis for its more detailed research, the Sentencing Project has been working on general principles of sentencing. More detailed investigation has been conducted into particular forms of dealing with offenders, such as fines and imprisonment.

The inquiry into principles of sentencing raises many of the problems posed on the one hand by the Criminal Law Project's study of the fundamental axioms, and on the other by the Commission's inquiry into the aims and purposes of the criminal law. What are the current goals of the sentencing now carried out by the courts? Are the goals we profess identical with those we pursue? And are either of these identical with those we can reasonably expect to achieve? Is sentencing an art or a science or a mixture of both? Should the principles underlying sentencing be formulated and embodied in a sentencing code? Finally, should sentencing be done by judges or by administrative officials?

Whatever the answers to these questions, how effective are the weapons in the armoury of the sentencing court? For all practical purposes the weapon of last resort is imprisonment. But just how efficaceous is this? How many ex-prisoners return to a life of crime? How does imprisonment compare with fines? What about hospital orders with an emphasis on treatment rather than punishment?

All the same, it would be a mistake to place undue emphasis on the offender. On the contrary, the needs of the victim must be brought back into the centre of the stage. For this reason it is important to look into such notions as that of restitution by the offender and of criminal bankruptcy. Would such methods of depriving the offender of the fruits of his wrongdoing and of compelling him to compensate the person wronged produce in the end a better resolution of the whole problem of the criminal offence?

In its investigation of these questions, both general and particular, the Sentencing Project has completed work on the general principles of sentencing, restitution by the offender, the role of imprisonment and hospital orders; and has begun work on fines and criminal bankruptcy. Work has also been planned on a study of persons convicted in magistrates' courts to determine amongst other things the correlation between the poverty of the offender and the type of sentence imposed. Finally, a study has been planned on the problem of the dangerous offender, with particular reference to habitual and dangerous sex offenders.

Evidence

At the heart of the criminal process, and, in the eyes of many lawyers, of far more importance than the rest of the

criminal law, lies the law of evidence. Here stands a group of disparate, ill-connected and often unrationalized rules owing their origin to history, to common law and to the intuition of the judges. In developing the common law of England the judges were concerned to prevent ignorant juries taking the bit between their teeth, attaching undue weight to matters of little relevance, and galloping away from the main thrust of the evidence. Equally concerned too were they to protect the accused against bias and prejudice on the part of the jury.

For this reason they created a whole set of rules of evidence. There is the rule that an accused's previous convictions and bad character are not generally admitted in evidence before the verdict: the fact that the accused has committed previous thefts is no proof that he has committed this one. Then, there is the rule against hearsay. This provides that if you want to prove a fact in court you must call a witness who can testify about it from his own knowledge and not one who can only say what others have told him. As the judge informed Sam Weller in the case of *Bardell v. Pickwick*, "You mustn't tell us what the soldier said: it isn't evidence." And there are the rules about witnesses: when they can be compelled to give evidence, how far they can be made to incriminate themselves, and how far their credibility can be attacked. Such rules were never fully systematized or rationalized. For the most part, like Topsy, "they just growed".

Is this satisfactory? Is the legacy of the judges adequate to the needs of Canada today? Should the rules be changed? Should they be embodied in a statutory scheme? And should such a scheme take the form of a code or of a set of amendments to the present Evidence Act? These are the problems currently studied by the Evidence Project, whose concerns include not only the criminal but also the civil law.

In grappling with them, the Project has paid special attention to the need to sift out reality from myth. As explained, many of the rules owe their origin to the need felt by judges to stop juries drawing unwarranted inferences. But how could they know what inferences juries drew, especially since the jury always decided in secret? Nowhere is the help of the social scientist more necessary than here, and the Project is having work done by a social psychologist on the precise question of the inferences drawn by juries. What inference does a jury draw from an accused's failure to take the stand? What does it infer in a rape case from evidence of the bad character of the victim? What does it infer from the judge's instruction to be satisfied beyond reasonable doubt? It is only in the light of the answers to such questions that we can judge how far the rules of evidence we have are necessary, desirable or effective.

Of all the rules of evidence, none is more important than that regarding confessions. This is an exception to the hearsay rule. In principle the rule against hearsay requires that the prosecutor produce witnesses to testify from their own knowledge. It is not enough to produce witnesses to say that someone told them that the accused committed the crime – not even if that someone is the accused himself. In fact, however, principle bends here and confessions, except in certain circumstances, are allowed in evidence by law. Without them perhaps there would be fewer convictions. But is it wise, is it fair, to admit confessions in evidence? Is it simply all too easy for the police to get any confession they want and to get the accused to say whatever they like? Or, on the contrary, is our law bending so far backwards to avoid oppressing the accused that it is forgetting that society too and the victim have interests to be protected? Better by far, it is always said, that a hundred guilty men go free than that one innocent man be convicted. But better still, surely, if the hundred were convicted and the one went free. How far could a change in the rule about confessions achieve this latter position? Factual data is essential before we can say, and in order to get such data the Project has undertaken a major empirical study of police questioning and confessions.

The Evidence Project has now completed work on the competence and compellability of witnesses, on attacking and supporting the credibility of witnesses, on character evidence, and on whether the accused should be compelled to give evidence. It has also completed studies on the question of how far the courts should be able to take notice of certain things without having to have them proved (e.g., that Ottawa is the capital of the country); on the question of presumptions and burden of proof – how far should the prosecutor bear the burden of proving the guilt of the accused and how far should the accused carry the onus of establishing innocence; and on the problem of expert witnesses and others who give opinion evidence and testify not about what they know or have seen but about what they think.

Investigation in the Field

Worthwhile law reform, as we pointed out in Part I of this report, can only be based on full awareness of the actual working of the existing law, the law to be reformed. This cannot be gleaned simply from scrutiny of textbooks, cases and statutes; it has to come from detailed empirical investigation in the field. Before recommending changes in the law, therefore, the different Projects have inevitably engaged in inquiry into the operation of the law concerned.

The Criminal Law Project, for example, has done so with regard to its more specific work under general principles. Under this head it has been studying strict liability and has conducted two empirical inquiries, one a computer-assisted inquiry into the number of strict liability offences existing in our law, and one a field survey of the application by the Department of Consumer and Corporate Affairs of laws creating such offences. Both these inquiries are more fully described in Part I of this report.

In its work on Prohibited and Regulated Conduct the Project has commissioned a series of studies based on empirical research and prepared by the Clarke Institute of Psychiatry. These studies are an attempt to measure the effectiveness of our present legal definitions of sex offences. For example, under existing law theft of female garments by a fetishist is categorized simply as theft, and indecent assault by a father on his daughter qualifies simply as indecent assault, not as incest of any kind. Consideration of the profiles and backgrounds of such offenders and the nature and circumstances of such offences in a series of cases should enable us to know better if our present classification of them sufficiently clarifies the underlying problem and aids their solution.

Criminal Procedure is concerned as much with the practice of lawyers as with the rules of law. In its work on "discovery" the Criminal Procedure Project has been concerned to discover not only how much information the law requires a prosecutor to supply to the defence, but how much prosecutors in fact supply. To this end the Project conducted a major survey, sending out over six thousand questionnaires to prosecuting and defence counsel across Canada. Results analyzed so far indicate a wide variety in trial practice, from region to region and from court to court.

Sentencing, of course, is an area where empirical research has long been recognized as essential. In its investigations, therefore, the Sentencing Project has been able to make use of statistical and other data provided by federal government departments, provincial law reform commissions, court officials and police. Particular examples are its work on the role of imprisonment and the place of fines. Its inquiry into the former has utilized police and other data on convictions and recidivism during a five-year follow-up period in order to assess how many of those sent to prison for the first time are not convicted again. Its investigation into fines has involved analysis of statistical and other data provided by the Clerk of the Court in Winnipeg, the Clerk of the Court in Toronto, the Chief Prosecutor in the City of Montreal, and the Law Reform Division of the New Brunswick Department of Justice.

In the field of Evidence empirical research is particularly necessary. Here we need to know the effect of the different rules aimed at protecting the accused, at preventing prejudice and at restraining the jury. To discover what inferences juries actually do draw, the Evidence Project is having research done by a social psychologist. To help determine what the law should be on the admissibility into evidence of confessions by the accused, the Project is undertaking a major empirical inquiry into policy questioning and confessions, with the co-operation of the Metropolitan Toronto Police Department and the Montreal Urban Police Department. Another matter that has always been a problem for our law is the testimony of children, and the Project is at present involved in an investigation into the factors which might help evaluate such testimony, and simultaneously in a related study of the Israeli system of examining child witnesses by trained youth interrogators.

Such an empirical approach to the whole of the criminal law lays a heavy burden on the Projects. It also makes reform a slow and long-term enterprise. On the other hand, it forms the only basis for rational reform. Meanwhile it helps the Projects, the Commission and all of us to a better understanding of the law we have.

Ongoing Dialogue

This better understanding will also be dependent on the extent to which we can consult with and learn from others. For law reform, as we said earlier, involves in our view a reciprocally educative function. The Commission needs to learn from the public and all the different sub-sections of that public. It has to draw on the knowledge and opinions of experts and others most closely involved in the working of the law in question – from trial lawyers, from government officials, from police, from medical experts, from businessmen, from consumers, indeed from all who have a useful contribution to make.

Such consultation has been found particularly useful by the Criminal Law Project in its work under general principles. For example, its work on insanity has involved close co-operation and consultation with the medical profession, and in particular with the Canadian Psychiatric Association. With this body the Project has been examining the problem of a satisfactory legal criterion or definition of insanity, and the examination has been illuminating for both participants in the dialogue: the Project now has a better understanding of the psychiatrist's distrust of definitions, and the Association is beginning to realize why the lawyer needs them.

Another example is the work on strict liability. If criminal liability is unjust, all the same, it is said, it is essential, because it is the best way of ensuring that standards are maintained. But is it? Would liability based on negligence be more effective? On this the Project is consulting all those involved with strict liability laws in the area of consumer law: the Department of Consumer and Corporate Affairs, the Retail Council of Canada and the Consumers Association of Canada.

The general public has not yet been consulted by the Project on general principles. It has been, however, on Prohibited Conduct regarding the Project's work on obscenity. The paper on obscenity was published and widely distributed, and following publication members of the Project took part in public discussion meetings and radio and television interviews, and received briefs and letters from individual citizens and from organizations.

The Sentencing and the Evidence Projects too are attempting this sort of consultation. In its work on treatment of offenders the Sentencing Project has been in consultation with the Canadian Psychiatric Assocation in order to have its research on treatment evaluated in the light of the practice and experience of the psychiatric community. The Evidence Project has received valuable assistance from the Office of the Judge Advocate General regarding the drafting of proposed legislation and has circulated its Study Papers to all such persons and organizations as have indicated that they would review and comment on the Project's recommendations. Comments and criticisms have been received from a variety of sources — from lawyers, police, and civil liberties and other service clubs. And members of the Project have attended meetings of such associations to facilitate exchange of views.

Consultation, however, is a lengthy and time-consuming process, and the Commission is currently considering how to make the best use of its limited resources and how best to continue its dialogue with the public.

Family Law

In family law we have developed a major research effort in response to public demand. Our procedure has been to set up a small full-time Project to co-ordinate the research, the bulk of which is being done outside the Commission under contract.

But family law is as difficult as it is important. For one thing, there is the division of legislative powers. In Canada some parts of family law come under federal and others under provincial jurisdiction. Coherence can only result from careful co-operation between federal and provincial law reform commissions.

Then there is what we could call the "morbidity" problem. Just as medicine concentrates on disease rather than health, so law focusses on the pathological rather than the normal. Instead of marriage, it fastens on divorce. So the bulk of our family law has less to do with the ordinary Canadian family, where the marriage is working and the rights and duties of all involved are respected, than with the problem cases where the marriage is breaking down. A coherent law of the family calls for a re-thinking of this approach. The law of divorce has to be firmly put in its place and seen in the wider context.

Finally, there is the problem of the underlying reality. What is the ordinary, average Canadian family that all this family law is about? Is there in fact any such thing? If so, what is its nature? What is its role in present society? And what part should the law play in promoting a coherent family policy? On these fundamental questions the Project has had a sociological study prepared to assist in the search for a theoretical or philosophical basis of its more detailed work on the different aspects of family law.

Meanwhile, in more practical detail, the Project has been concentrating on two problems, one concerning primarily matters of procedure, and the other matters of substance.

The first is the question whether Canada should have unified family courts. At present many of the different problems arising in the family are dealt with in different courts. Divorce petitions may be heard in one type of court, maintenance and property disputes in another and cases of juvenile delinquency and child neglect in yet another. And might it not be that all three are really family issues arising from the same problem? Might it not be a basic personality conflict between the spouses that is leading not only to the divorce proceedings but also to the property dispute and the commission of crimes by the children? If so, shouldn't we look at them all in context in one unified family court? All the same, property disputes don't cease to be property disputes and crimes don't cease to be crimes simply because they occur in a family setting. And are we so wrong to want to deal with all property disputes in the same sort of court, and with all offences in the same sort of criminal court? Unify the family court and you fracture other unities, the unity of the law of property, the unity of the criminal law. But the question is: which

unity best serves our social needs today? And this is the fundamental question for the Project in this particular area of research.

The other problem on which the Project is at present engaged is the reform of the law of divorce. How far do the grounds for divorce now recognized by law reflect the needs of contemporary society? How do they compare with those recognized in other systems of law? What are the costs of divorce in Canada? What economies of expenditure would result from simplifying the law and from making more effective use of legal and non-legal personnel? In particular, the Project has been considering the protection of children in nullity and divorce proceedings, the Divorce Act's provisions on maintenance, the disposition of property in nullity and divorce cases, the effects on each other of the family and the federal tax system, and the impact of family law on native communities.

In all its work the Project is all too conscious that lawyers have no exclusive knowledge or competence regarding the family and its problems For that reason it is seeking to tap the expertise available in other disciplines and the public at large. In particular, it has already established communication with the Canadian Mental Health Association, the Canadian Psychiatric Association, the Vanier Institute of the Family, the National Indian Brotherhood, and various provincial organizations and agencies.

Admininistrative Law

Our work on administrative law grew out of our work on evidence and on criminal sanctions. Our original intention had been to extend research on these two topics to discover how administrative tribunals deal with such matters. Preliminary investigation showed, however, that problems of evidence and sanctions in this context could not be studied in isolation. It became clear that too little is known about the workings of administrative tribunals, that the practice of a tribunal cannot be understood without reference to its context and that the legal framework for a tribunal makes little sense without an understanding of its practices.

The conclusion, therefore, was that to make any sense of the administrative process, first of all we need more detailed knowledge of the practices and procedures of individual federal administrative tribunals, or agencies, boards, commissions, as they are sometimes called. Secondly, we need to review the way the courts have responded to administrative tribunals.

This has brought the Administrative Law Project more quickly than originally intended to studies of the broader problems associated with administrative procedure. While resource commitments to other projects force a gradual approach, a "prototype" study is about to begin of the practices and procedures of a federal administrative tribunal. So, too, are more general background studies.

These efforts will be assisted by the catalogue of legislatively conferred discretionary powers which has been the Commission's first undertaking in the administrative law area. During the coming year, this catalogue will be distributed to scholars, government officials, lawyers and libraries in the hope that it will prove to be useful for research and planning purposes.

Expropriation

The Expropriation Project is examining federal expropriation powers lying outside the ambit of the Expropriation Act. Research has revealed a considerable number of such powers conferred not only on government but also in a variety of ways on a variety of corporations.

Information is currently being gathered on the way these powers are, and have been, exercised. This is being done by consultation with persons in business and government through interviews, letters and questionnaires. In order to have the public at large communicate their experience, the Project has advertised across the country for submissions from interested persons.

This examination and inquiry began in June 1972, and a Study Paper is being prepared for general comment and criticism. The aim in 1974 is to recommend ways of rationalizing and improving the law relating to expropriation powers not governed by the Expropriation Act.

Commercial Law

A general duty of the Commission is to make a continuing and systematic review of the laws of Canada with a view to their modernization and reform.

One area particularly in need of such review related to the Canadian payments system in which federal law plays a fundamental structuring role. The effect of computer technology on the use of cheques and other means of payment will soon be felt at the consumer level in Canada. Accordingly, the issues raised by these new techniques with respect to the existing laws are being explored.

In addition, the Bills of Exchange Act's inadequacies with regard to existing paper-based payment techniques are being evaluated.

These studies have been undertaken to assess whether the new technology and its effects on existing practices and institutions will require major law reform. In these studies, liaison is being maintained with concerned groups within and outside government.

Ongoing Modernization of Statutes

The work already mentioned is essentially concerned with the substance of the law. For in each area the Project concerned is considering whether the particular rules we have suffice or whether they should be replaced by others. It is quite unconcerned with the form itself of the rules in question.

Now lawyers often pay – and are rightly blamed for paying – too little attention to substance and too much to form. Where statutes are concerned, however, the opposite is true: they pay too much attention to substance and not enough to form. Review, research and reform almost inevitably centre on individual statutes and their substance, and seldom, if ever, on the general form of statutory arrangement, drafting and interpretation.

The reason, though, is obvious. Questions of form are too difficult. For while questions of substance relate to one or two statues at a time, form relates to every measure in the statute book. Any "formal" review is impossibly wide and comprehensive.

It is also essential. It is essential if the ordinary Canadian is ever to have any understanding of his law. It is essential if we are to have laws that are reasonably clear and intelligible and belong to us all. It is essential if we are ever to "bring the laws of Canada home to the Canadian people".

Unfortunately, it is also extraordinarily difficult. So though we are continuing with the work begun under this head in the previous year and described in our first Annual Report, the real battle has yet to be fought.

Nevertheless, the problem must be faced. For no amount of review and reform of this bit of law or that can make up for a situation in which the citizen is confounded by a labyrinthine complexity of tax laws, or social security laws and other provisions which touch him intimately but which he (and in many cases his legal adviser) has no hope of comprehending. This generates what Bentham would rightly stigmatize as mystery. And "where mystery begins, justice ends". Demystification – beginning with the statutes – is an essential means of fighting the campaign against "the worst form of tyranny".

part III: people and studies

Research Personnel

Project Directors

DELISLE, Ronald J., B.Sc., LL.B., LL.M., Associate Professor of Law, Queen's University

FORTIN, Jacques, B.A., LL.L., D.E.S., LL.D., Associate Professor of Law, University of Montréal and member of the Bar of Québec

JOBSON, Keith B., B.A., B.Ed., LL.B., LL.M., J.S.D., Associate Professor of Law, Dalhousie University

PAYNE, Julien D., LL.B., member of the Bar of Ontario

ROBERTS, Darrell W., B.A., LL.B., LL.M., member of the Bar of British Columbia and Associate Professor of Law, University of British Columbia

Research Consultant

FITZGERALD, Patrick, M.A., Professor of Law, Carleton University, Barrister-at-law, England

Research Officers

ANISMAN, Philip, B.A., LL.B., LL.M., member of the Bar of Ontario

ARBOUR, Louise, B.A., LL.L.

BROOKS, Neil, B.A., LL.B.

EDDY, Howard, R., B.A., J.D., member of the Bar, Washington State

ELTON, Tanner, B.A., LL.B.

FERGUSON, Gerard, A., B.A., LL.B., LL.M.

FRANCOEUR, Henri, former Deputy Director of Police, Laval, and former Inspector-Detective, Montréal Police

FRITZ, Ronald E., LL.B., LL.M.

GRENIER, Bernard, B.A., LL.L., member of the Bar of Québec

KATZ, Leslie, B.A., LL.B.

MURRANT, Robert, B.A., LL.B., LL.M.

POMERANT, David L., B.A., LL.B., member of the Bar of Ontario

HRELFALL, James J., B.A., LL.B.

THURSTON, Herbert, Advisor to the Ontario Police Commission, and former Inspector-Detective of the Metropolitan Toronto Police

TRUDEAU-BERARD, Nicole, B.A., LL.L

WATKINS, Gaylord, B.Sc., LL.B., LL.M.

WILSON, Thomas H., B.A., LL.B., LL.M., member of the Bar of Ontario

In-house Studies

undertaken during the year 1972-73

GENERAL PRINCIPLES OF CRIMINAL LAW AND PROHIBITED AND REGULATED CONDUCT PROJECT

Aims and purposes of criminal law

Insanity: Fitness to stand trial

Insanity and Criminal Responsibility

Strict liability: The size of the problem – An empirical study.

Strict liability in practice – An empirical study.

Strict liability in law

Strict liability: Recommendations for reform

Mental Elements of the Offence

Ignorance and mistake of Fact and Law

Compulsion

Obscenity

Contempt of court – A joint study with the Manitoba Law Reform Commission.

CRIMINAL PROCEDURE PROJECT

Discovery: A Doctrinal Study

Discovery: Questionnaire Survey

Plea Bargaining

Search and Seizure Powers

Proposal on Costs in Criminal Cases

The Unification of Criminal Courts

SENTENCING AND DISPOSITION PROJECT

General principles of sentencing

Restitution by the offender

The role of imprisonment

Hospital orders

Fines

Criminal bankruptcy

Persons convicted in magistrates' courts

The dangerous offender

EVIDENCE PROJECT

Competence and compellability of witnesses

Manner of questionning witnesses

Credibility

Character

Compellability of the accused and the admissibility of his statements

Judicial notice

Expert witnesses and opinion evidence

Burdens of proof and presumption

Hearsay evidence

Privilege

Documentary evidence and related matters

Statements taken by Police – An empirical study.

FAMILY LAW PROJECT

Unified family courts

The law of evidence and its specific application to divorce proceedings:

- findings of illegitimacy in divorce proceedings
- privilege regarding questions tending to show adultery
- privilege regarding questions concerning marital intercourse
- privilege in reconciliation attempts

The Distribution of Legislative Authority in Family Law

ADMINISTRATIVE LAW PROJECT

Practices and procedures of a federal administrative tribunal

Catalogue of legislatively-conferred discretionary powers

COMMERCIAL LAW PROJECT

The Canadian payments system

Bills of exchange Act

Consultants

ATRENS, Jerome, Professor, Faculty of Law, University of British Columbia

BELLEMARE, Jacques, Dean, Faculty of Law, University of Montréal

FRIEDLAND, Martin L., Dean, Faculty of Law, University of Toronto

HALL, Mr. Justice Emmett M., former judge of the Supreme Court of Canada, Saskatoon

TURNER, R.E., Associate Director, Clarke Insitute of Psychiatry, Toronto

Outside Studies

commissioned during the year 1972-73

GENERAL PRINCIPLES OF CRIMINAL LAW AND PROHIBITED AND REGULATED CONDUCT

BERNER, S.H., Professor, Faculty of Law, University of British Columbia

Intoxication

CAMPBELL, Colin L., Barrister & Solicitor, Toronto

Criminal Responsibility and the Mentally Retarded Offender

CENTRE OF CRIMINOLOGY, University of Toronto

Workshops on: –

- Private policing
- The contribution of medical sciences to the Criminal Law

CHEVRETTE, François and MARX, Herbert, Professors, Law Faculty, University of Montréal

Constitutional Aspects of Regulating Obscenity

GIGEROFF, A.K., Research Scientist, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto

Empirical research: Sexual Offences under the Criminal Code of Canada

HALL, Mr. Justice Emmett M., former judge of the Supreme Court of Canada

Analysis of the Present Law concerning Conspiracy

HOOPER, Anthony, Professor, Osgoode Hall Law School, York University

The Law of Theft and Related Offences

KRASNICK, Mark, Researcher, Toronto

Empirical Event Basis of Criminal Occurences

LEIGH, Leonard, Professor, London School of Economics & Political Science, University of London

Corporate Criminal Liability

LEVY, J.C., Professor, College of Law, University of Saskatchewan

The Mental Element and Material Element of Homicide

MANITOBA LAW REFORM COMMISSION, Winnipeg

Contempt of Court – A joint study with the General Principles of Criminal Law Project

MOREL, André, Professor, Faculty of Law, University of Montréal

The Reception of English Criminal Law in Québec

MORTON, D., Professor, Faculty of Law, University of Toronto

Proposals in respect of Deletion from the Criminal Law of Offences and Procedures which have actually disappeared from Practice

SCHMEISER, Douglas, Professor, College of Law, University of Saskatchewan

The Native Offender

TURNER, R.E., Associate Director, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto

Critical analysis, from the point of view of the science of psychiatry, of General Principles of Criminal Law study papers

WEILER, Paul, Professor, Osgoode Hall Law School, York University

Philosophy of Punishment and Criminal Law Reform

CRIMINAL PROCEDURE

ATRENS, Jerome, Professor, Faculty of Law, University of British Columbia

Trial and Appeal Procedure for Minor Offences

BARTON, Peter, Professor, Faculty of Law, University of Western Ontario

Extraordinary Remedies in the Criminal Process and Alternatives

BURNS, Peter T., Professor, Faculty of Law, University of British Columbia

Costs in Criminal Cases

BURNS, Peter T., Professor, Faculty of Law, University of British Columbia

Private Prosecutions

CARTER, Robert J., Barrister & Solicitor, Toronto

The Nature of the Charge in a Criminal Case

CENTRE OF CRIMINOLOGY, University of Toronto

Plea Bargaining

GROSMAN, Brian, Professor, College of Law, University of Saskatchewan

Prosecutorial Discretion

MACKAAY, Ejan, Professor, Assistant-director, DATUM / SEDOJ, Faculty of Law, University of Montréal

Pre-Trial Procedure in Criminal Cases

SCHULMAN, Perry W., Barrister & Solicitor, Manitoba

The Jury

TASK FORCE ON "THE JURY". Members: Mr. Justice Jacques Ducros, Superior Court of Québec, Dean Jacques Bellemare, Faculty of Law, University of Montréal, Mr. John Cassels, Crown Attorney, Ottawa, Mr. Jean-Guy Boilard, lawyer, Montréal, Mr. Dan Chilcott, lawyer, Ottawa

SENTENCING AND DISPOSITION

BENSON, Margaret, Research Officer, Toronto

Fines and the Female Offender

CENTRE OF CRIMINOLOGY, University of Toronto

Workshops on the use of sanctions in controlling behaviour on the roads

HOGARTH, John, Professor, Osgoode Hall Law School, York University

Empirical research: East York Community Law Project

PALEFF, Sandra, Social Psychologist, Toronto

Information Use in Sentencing

SWABEY, T.R., Provincial Judge, Ottawa

Pilot project: Volunteer Probation Service in Ottawa

EVIDENCE

DOOB, Anthony, Professor, Department of Psychology, University of Toronto

Critical analysis, from the point of view of the science of psychology, of the Evidence Project study papers

SCHIFF, S.A., Professor, Faculty of Law, University of Toronto

Critical analysis, from the point of view of the fundamentals of the law of Evidence, of the Evidence Project study papers

SWINGLE, Paul C. , Professor, Faculty of Psychology, University of Ottawa

The Frailties of Children's Testimony

FAMILY LAW

BISSON, Alain, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa

Nullity of Marriage under Common Law and Civil Law in Canada

CAPARROS, Ernest, Professor, Faculty of Law, Laval University

Matrimonial Property Regime in Québec

FRASER, F.M., Professor, Faculty of Law, Dalhousie University

The philosophy, structure and operation of the courts exercising jurisdiction in matrimonial and familial matters, with a view to ascertaining the feasibility of establishing a unified and integrated jurisdiction in a single court or tribunal

GARIGUE, Philippe, Professor, Department of Political Science, University of Montréal

Family, Science and Policy

GOSSE, Richard, Professor, Faculty of Law, University of British Columbia

The Protection of Children in Divorce and Nullity Proceedings

HAHLO, Dr. Herman, Director, Institute of Comparative Law, McGill University

The Desirability of Fundamental Reform of the Divorce Law of Canada

OUELLETTE-LAUZON, Monique, Professor, Faculty of Law, University of Montréal

The Need for Amendments to the Divorce Act in the light of the judicial experience in Québec

LONDON, Jack R., Professor, Faculty of Law, University of Manitoba

Taxation and the Family

LOWN, Peter, Professor, Faculty of Law, University of Alberta

All Conflict of Laws Rules pertaining to Divorce

SANDERS, Douglas, Director, Native Law Center, Carleton University

Family Law and Native People

SAUNDERS, Iwan B., Professor, College of Law, University of Saskatchewan

The Maintenance of Family Dependants in Divorce and Nullity Proceedings

STEINBERG, David M., Provincial Judge, Family Division, Hamilton

Drafting of a Model Family Court Act

WUESTER, Terrence, Professor, College of Law, University of Saskatchewan

The Disposition and Settlement of Property in Divorce and Nullity Proceedings

ADMINISTRATIVE LAW

BELOBABA, Edward Paul, Researcher, Ottawa

Representation in Rule-making and Adjudication Phases

EXPROPRIATION

MORDEN, John, Barrister & Solicitor, Toronto

Expropriation Powers conferred by Federal Law and not presently within the ambit of the Expropriation Act

OTHER RESEARCH

SZABO, Denis, Director, International Centre for Comparative Criminology, University of Montréal

Inventory and Analysis of Public Enquiries and Surveys on Judicial Matters

publications

Publications

(All publications are free of charge)

1. **ANNUAL REPORT 1971-72:** L.R.C. – Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 26 pages both languages. August, 1972. Cat. no. J31-1972.

2. **ANNUAL REPORT 1972-73:** L.R.C. – Canada. "The Worst Form of Tyranny". (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 40 pages (English), 38 pages (French). August, 1973. Cat. no. J31-1973.

3. **RESEARCH PROGRAM:** L.R.C. – Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 21 pages each language. March, 1972. Cat. no. J31-1/1.

4. **CRIMINAL LAW – OBSCENITY:** L.R.C. – Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 134 pages (English), 169 pages (French). December, 1972. Cat. no. J31-273.

5. **CRIMINAL LAW, GENERAL PRINCIPLES – FITNESS TO STAND TRIAL:** L.R.C. – Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 57 pages (English), 65 pages (French). May, 1973.

6. **EVIDENCE – STUDY PAPERS:**
   1. **COMPETENCE AND COMPELLABILITY**
   2. **MANNER OF QUESTIONING WITNESSES**
   3. **CREDIBILITY**
   4. **CHARACTER**

   L.R.C. – Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 65 pages (English), 86 pages (French). August, 1972 (Second printing).

7. **EVIDENCE – STUDY PAPER:**
   5. **COMPELLABILITY OF THE ACCUSED AND THE ADMISSIBILITY OF HIS STATEMENTS**

   L.R.C. – Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 42 pages (English), 48 pages (French). January, 1973.

8. **EVIDENCE – STUDY PAPERS:**
   6. **JUDICIAL NOTICE**
   7. **OPINION AND EXPERT EVIDENCE**
   8. **BURDENS OF PROOF AND PRESUMPTIONS**

   L.R.C. – Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 67 pages (English), 71 pages (French). July, 1973.

9. **CRIMINAL PROCEDURE – A PROPOSAL FOR COST IN CRIMINAL CASES**
   L.R.C. – Canada. (Bilingual, English and French) 8-1/2 X 11 in., 28 pages (English), 29 pages (French). August, 1973.

ORDER FORM

Publications Clerk
Law Reform Commission of Canada
130 Albert Street, OTTAWA, K1A OL6

Please forward one copy of the following publications:

(circle appropriate numbers)

1 2 3 4 5 6 7 8 9

Name _____
(please print)

Address _____
No. Street

_____
Town Province Postal Code

Law Reform Commission
of Canada

THIRD ANNUAL REPORT 1973 • 1974

A TRUE REFLECTION

Information Canada
Ottawa 1974
Cat. No. J31-1974

CHAIRMAN
LAW REFORM COMMISSION

The Honourable Otto E. Lang,
Minister of Justice,
Ottawa, Canada.

Dear Mr. Minister:

In accordance with the provisions of Section 17 of the *Law Reform Commission Act*, I submit herewith the third annual report of the Law Reform Commission of Canada for the period June 1, 1973 to May 31, 1974.

Yours respectfully,

E. P. Hartt

E. Patrick Hartt

TABLE OF CONTENTS

FOREWORD

PART I – A TRUE REFLECTION 3

The Family Court 4

Strict Liability 5

Sentencing 6

Discovery 6

A Broad Perspective 7

PART II – THE PROJECTS AT WORK 11

General Principles of Criminal Law and Prohibited and Regulated Conduct 11

Criminal Procedure 11

Sentencing 12

Evidence 12

Family Law 12

Administrative Law 12

Expropriation 13

Aspects of Commercial Law 13

Ongoing Modernization of Statutes 13

PART III – PEOPLE AND STUDIES 15

Research personnel 15

In-house studies 15

Outside studies 16

PART IV – PUBLICATIONS

FOREWORD

This, the third annual report of the Law Reform Commission of Canada, submitted in accordance with section 17 of the Law Reform Commission Act, covers the period from June 1st, 1973 to May 31st, 1974.
The present members of the Commission are:

Chairman — The Honourable E. Patrick Hartt, Justice of the Supreme Court of Ontario

Vice-Chairman — the Honourable Antonio Lamer, Justice of the Superior Court of Québec

Ful-time members — Dr. J. W. Mohr, Professor at Osgoode Hall Law School and the Department of Sociology, York University

— Dr. Gérard V. La Forest, Q.C., (replaced William F. Ryan, Q.C., appointed Justice of the Federal Court of Canada)

Part-time members — Mme Claire Barrette-Joncas, Q.C., member of the Bar of the Province of Québec.

— John D. McAlpine, member of the Bar of the Province of British Columbia.

The staíf of the Commission consists of Mr. Jean Côté, B.A., B.Ph., LL.B., Secretary, Judge René J. Marin, Special Assistant and Coordinator, Colonel (Ret'd) H. G. Oliver, LL.B., member of the Bar of British Columbia, Director of Operations, and research personnel totalling, during the year under review, thirty-two. A list of names of research staff appears in PART III of this report.

Part I

A TRUE REFLECTION

Reforming laws means more than changing them; it means improving them. The two don't always go together. Cromwell's Parliament once passed an Act outlawing Christmas — a change admittedly but was it an improvement? Was the new law a true reflection of the social need?

But how ensure that new laws truly reflect the social need? The Greeks had a way. In ancient Locris, history relates, a young man challenging the justifiability of a particular law was made to appear before the people and present his argument with a halter round his neck. If he convinced his audience, they'd set him free and change the law; if not, they'd hang him. A Locrian law reformer had to stick his neck out — literally! Alteration of law for alteration's sake was not enough: new laws must truly reflect society's needs and constitute some genuine progress.

But how can we be sure of making real progress? "What we commonly call progress" said Havelock Ellis, "is often only the exchange of one nuisance for another". How true this is, for instance, of the problem of waste disposal. Formerly our cities and our factories polluted primarily their own backyards: today they threaten the whole environment. One problem simply has replaced another.

We see the same with law reform. Take for example the problem of vagrancy. Till recently, begging or wandering around without apparent means of support was an offence against the Criminal Code. But is it really a crime? Not really, many people thought; and so, in 1972 the law was changed and that particular provision was repealed. There still remained, however, the problem of what to do with beggars or unkempt and disorderly people in public places. So the police, who had to solve this problem, took to charging vagrants with violation of a local law: they charged them with being "waifs". The alteration of the law brought no real progress, for the real problem still remained unsolved.

Progress means solving real problems, and people always find this difficult. "It isn't that they can't see the solution", said G. K. Chesterton; "it is that they can't see the problem". The problem with vagrants wasn't the criminal law; it was their presence in the streets — the problem which in fact accounted for the law. Merely altering the law was failing to appreciate the real situation.

But how make certain you appreciate the real situation? Perhaps by being like Robert Benchley's imaginary bird, the killeyloo. This marvellous creature, whenever it took off on a new flight, always flew backwards first because it couldn't tell where it was going until it had seen where it had been. Before knowing where to go we must be quite clear where we stand; before knowing what alterations to make to our law, we need to understand all aspects of the legal situation — not only what the law prescribes but also what its purpose is, how it operates, which is the best way of altering it, and, last but not least, how far alteration will make any difference. This raises questions about the very nature of law reform itself, on which we have begun a fundamental jurisprudential investigation.

The usual point of departure for law reformers has been the letter of the law. Sometimes indeed the actual wording of the law can be the major problem. Laws suffering from what Bentham termed "overbulkiness", from ambiguity or from sheer obscurity impose too great a strain on courts and lawyers, but worse still, fail to provide satisfactory rules and guidelines for society.

Often, however, the letter of the law isn't the main problem. The rules themselves, not just their wording, may need to change. Official practice — the operation of the rules — may need to alter. The values which those rules enshrine may be untenable or no longer be the values of the society those rules serve. Or again, the rules themselves may be misunderstood. One well-known story tells how a young man, charge with indecent assault on a female, claimed in defence the girl's consent. The judge pointed out that the girl was under fourteen and explained that some time back the law had been amended so that consent was no defence unless the girl was over fourteen. Asked, on conviction, if he had anything else to say, the young man said he would like the court to send an urgent telegram to his mates back in the bush telling them about the amendment, since they were still working under the old law.

Law reform then must look beyond the letter of the law. It must find out how the law is understood by those applying it and those to whom it is applied. It must discover, how the law really operates — what judges, lawyers, officials and ordinary citizens actually do. It must consider how the law is thought of and accepted by the society it serves. It must examine how far the law and social attitudes to it are justified.

This means a many-pronged attack. There has to be legal research of the traditional kind — collating statutes, regulations, cases and then analysing them. There has to be empirical research — investigating in the field to see what really happens. And there has to be examination in moral and philosophical terms of the aims the law pursues, the functions it performs, the values it enshrines. Lastly there must be dialogue and consultation with the public in order to unearth and to articulate public opinion on the law — discussing with the public the values which they think law should enshrine, the functions it should perform, the aims it should pursue.

This many-pronged attack on law reform we outlined in our second annual report. We set out our general strategy of examinating general problems by focusing on particular issues, stressed the importance of empirical research, and emphasized the need for public dialogue. All this is reflected in our subsequent practice and particularly in the four Working Papers we produced this year — on the family court, on strict liability, on sentencing and on discovery.

The Family Court

Family law we included in our program as a result of initial public consultation. This revealed widespread dissatisfaction with the way the present law handles family problems. A major difficulty is the fragmentation of jurisdiction over family law. Why should people have to go to one court for divorce, another for maintenance, another for custody of children and another for wardship and adoption? In such a set-up how can a court deal comprehensively, speedily and cheaply with a total family problem?

A logical first step to any improvement of family law we see to be the establishment of a unified family court. To work out proposals for the establishment of such a court we examined the law itself, official attitudes and practices and the basic philosophy of family law. We therefore had three major background studies undertaken:

- a conceptual analysis of unified family courts;
- an explanation of the philosophy, structure and operation of the courts of Canada presently exercising jurisdiction over family law matters; and
- a survey of Canadian judges' attitudes concerning the manner in which family law matters are, and should be, disposed of by the courts.

In the light of these studies our Working Paper focussed on the problems due to fragmented jurisdiction, considered various alternatives, and finally put forward our preferred solution. This stresses the need for a unified family court fully backed up with auxiliary support services, which could, amongst other things, provide proper enforcement of maintenance orders and cut down the astronomic default rate — 80,000 families in Canada, it has been estimated, are not being maintained by the responsible spouse or parent. Besides, consolidating family law jurisdiction would enable us to start to gather and compile those sorts of information so essential to satisfactory operation of the courts: we could establish a centralized bank of statistical and social data. Finally, our proposal was put forward in a Working Paper written as simply and non-technically as possible. This was in order to promote public discussion.

Such discussion is now taking place. Members of the family law project have discussed the Working Paper with a variety of groups and organizations — a community study group on law reform, a provincial family and child welfare association, a convention of family doctors, a provincial association of family relations, and the Ottawa Council of Women on Family Law Reform. In addition, letters, inquiries, comments and suggestions on the subject are being received and scrutinized at the Commission's offices. A public dialogue on family law has begun.

Another aspect to our work on family law is the need for discussion and co-operation with the Provinces. Family law is not a purely federal matter; it is equally a matter of provincial law. In particular the detailed organization of family courts is of direct concern to the provinces and much of the responsibility for implementation rests with them. Reform, therefore, can

only be achieved by co-operation between the appropriate federal and provincial authorities and finally by agreement between the legislative bodies involved.

Such co-operation we are seeking to promote. In May this year, we convened a meeting of representatives from various federal government departments to consider setting up some inter-departmental mechanism to implement the proposals of the Working Paper, and in consequence a committee has been struck to develop a co-ordinated and coherent policy on these proposals. We also contacted representatives from most of the provinces in order to develop pilot projects to test out the theses and proposals of the Working Paper. A foundation for co-operation with the provinces is being laid.

Strict Liability

Our other three Working Papers are on criminal law. From our inception we undertook a complete review of Canadian criminal law. In doing so we asked what sort of criminal law we want, how we should treat offenders and whether our criminal trial process is satisfactory. Questions like these underly all our inquiries on the criminal law, and the first question was particularly relevant to our Paper on strict liability.

The issue here is simply this: how strict do we want our criminal law to be? Should a person be guilty of a crime whenever he does an act forbidden by law, or should he be guilty only when he does it deliberately or carelessly? What sense can we make for instance of a law like this one? A certain regulation says that every person in a boat must be provided with a life-jacket. So strick apparently is this regulation that in one case where some people in a boat who all had life-jackets rescued another person who of course did not, they were found to have broken the law — there now were more passengers than life-jackets. Can we avoid concluding that here the law's an ass?

Strict liability poses many problems. The lawyer's problem is the law's uncertainty: a vast number of offence-creating sections in statutes and regulations never say whether liability is strict or not — whether it matters what the offender knew or thought. To grapple with this problem we undertook two background studies: one a computer-assisted inquiry which revealed (as stated in last year's annual report) that the number of such offences in federal law is 20,000; the other a detailed investigation of reported cases, doctrines, principles and legal writing — an investigation which showed that no clear answer can be given to the questions "when is criminal liability strict?" and "when it is, what is entailed?" The law is hopelessly uncertain.

The administrator has a different problem. His job is to enforce regulations laying down standards of safety, health, welfare and so on. Yet how can the law-enforcer ever refute a defendant's claim that failure to attain such standards resulted from some unavoidable mistake? So, does efficient law enforcement necessitate strict liability? To answer this we had a study undertaken to investigate the practice of administrators in the Department of Consumer and Corporate Affairs. We found that in this area practice geared criminal liability to fault. Limited resources restricted prosecutions to cases most worth prosecuting, and these turned out to be those cases where the defendant broke the law intentionally and carelessly. Such cases the administrators could quite well pick out.

Can strict liability then be really necessary for efficient law enforcement of our regulatory laws? Some counter-evidence exists, we found: increasingly since 1968 federal statutes in the regulatory sector have tended to include defences of due diligence and reasonable care, without producing any great anxiety among law-enforcers. No one has yet been heard to claim that these new statutes are unenforceable. Besides, regulatory or welfare offences are created to promote standards of care — standards which rise as knowledge skill, experience and technology advance. Such standards, we argue, need to be explored, examined and discussed in open court. We need to know exactly what the defendant did and how and why he did it.

The most important problem, though, involved in strict liability is the moral one: is it right to punish people not at fault? Is it right to penalize people in cases where they don't and sometimes cannot know the circumstances which make their acts illegal? Are laws that do this justifiable?

But first there is another problem. The moral problem of strict liability seems to many people not to be a problem at all. As we explained, administrators are happy with it, lawyers face a different problem, and the general public is largely unconcerned because it thinks the offences are insignificant and the penalties trivial. Yet our first study showed that strict liability offences are highly significant in quantity if not in quality and that penalties aren't always trivial — in 70% of strict liability offences a possible penalty is imprisonment.

To show that strict liability is a serious problem, our Working Paper (and our background studies now published with the Working Paper as "Studies in Strict Liability") explores in depth the question whether strict liability is unjust. It does so in as simple and non-technical style as possible to foster public discussion.

Such discussion is now taking place. The Working Paper has been extensively considered by the Council of Churches, examined by a community study group on law reform, and presented by members of the criminal law project at meetings and conventions of profes-

sional lawyers. A television program on the topic was produced and given national coverage.

Strict liability, however, is but one aspect of a larger problem — the meaning of guilt. In looking for the right criterion of guilt, the meaning of crime and the purpose and justification of punishment, the Working Paper sets out our general philosophy of criminal law. As such it underpins all later papers on the criminal law and serves as a foundation in particular for work on other aspects of the mental element in criminal guilt — insanity, mistake of law and so on. It makes a start at trying to describe the sort of criminal law we ought to have.

Sentencing

What sort of criminal law we ought to have relates directly to the problem of sentencing. In our strict liability paper we suggested that offences should be distinguished into two kinds: real crimes and regulatory offences. Real crimes, offences which could only be committed intentionally or recklessly, would carry a possible punishment of imprisonment. Regulatory offences, to which due diligence should be a good defence, should not be punishable by imprisonment.

But, whether imprisonment is used or not, what is the purpose in sentencing offenders? What is the justification of criminal law and punishment? And what is the best way of dealing with offences? These are the basic issues raised in our Working Paper on Principles of Sentencing and Dispositions.

We begin by putting forward two possible bases for justifying criminal law — the common good and the demand for justice. In doing so, we build upon the earlier discussion in our Strict Liability paper and pave the way for later argument in our forthcoming paper on Obscenity where we consider what should be the scope of criminal law.

Whichever basis is accepted as a justification of the criminal law, we see the intervention of the law as subject to certain limitations. Care must be taken not to harm the innocent. Cruel and inhuman punishment must be avoided. Sentences must be proportional to offences. Similar offences must be treated equally. And room must be found for restitution and compensation.

These limitations restrict the place of both deterrence and rehabilitation. One problem with deterrence is the small proportion of offenders actually convicted. In 1970 for instance charges were laid in only 10 cases of theft over $50.00 for every 100 reported, in only 16 cases of break and enter for every 100 reported. Another 6 - 12% of cases were cleared up in some other way. This being so, there is a limit to what sentencing can do to increase the deterrent effect of criminal law.

Our Working Paper, therefore, looked at a possible alternative to the normal criminal proceedings. In certain areas — family law, juvenile law, and labour law — the values protected and supported by the law are dealt with, not in an adversary trial, but in a settlement or conciliation process. This seems effective in underlining community interests and values; recognizes the interests of the victim, the need for restitution and the demand for compensation; and works out the issue of responsibility with fairness, humanity and economy. With this in mind we had already set up a limited experiment to investigate the value and feasibility of such diversionary processes — the East York project, described in our second annual report. The results of this experiment are now being systematically evaluated. Our preliminary conclusion is that settlement and conciliation procedures might well be used in a range of minor offences, many of them property offences, where neither justice nor utility warrant arrest, trial, conviction, sentence and imprisonment.

Our Working Paper aims to stimulate public discussion on the whole question of sentencing. This aim is slowly being fulfilled. For instance, the John Howard Society of Ontario has planned an in-depth inquiry on this Paper. And members of the Sentencing Project have discussed the Paper at various professional and other meetings.

Discovery

No criminal law, however well designed or however rational its sentencing policy, can operate successfully without a satisfactory criminal trial process. Justice, liberty and punishment of crime depend upon the nature of that process. Accordingly, our third Working Paper on the criminal law deals in general with the criminal process and in particular with the question of discovery. That question is: how far should each side in a criminal trial disclose its case to its opponent?

This question raises the whole problem of the nature of criminal process. First, what is the aim and purpose of this process? Is it simply pursuit of truth — to find out what happened and whether the accused is guilty? Or is pursuit of truth itself limited by other values — by respect for human dignity and privacy, and by the need to minimize the risk of convicting innocent persons?

To us it seems that trying to balance these aims has partly led to our existing process — the adversary system. That system sees the criminal trial as basically a dispute between two sides. The prosecution repre-

sents the state. The other side is the accused. And both appear before an independent arbiter — the court.

But such a system can't achieve this balance without some rules about discovery. The police and prosecution gather information to establish guilt, but do so in a setting which allows them almost total control over the evidence which will be introduced and that which will be ignored. Without disclosure and discovery the defence will be less able to examine and challenge prosecution evidence and expose evidence which may be suspect.

Unfortunately Canadian criminal law gives the accused little by way of discovery as a matter of right. The reason is perhaps the theory that the prosecutor is less a partisan than a "Minister of Justice" whose task is to assist the court. In theory, then, he can be counted on to hold nothing back from the accused. A legal right of discovery becomes unnecessary.

In practice, though, an orderly system of discovery does not exist. It exists neither in formal rules nor in the exercise of prosecutory discretion. A survey conducted among prosecutors and defence counsel across Canada revealed a wide variety in discovery practices. Some prosecutors disclose very little, others quite a lot. The moral duty of prosecutors to conduct prosecutions in a fair and honourable fashion is no adequate substitute for positive legal rules.

What positive legal rules should take its place? The Working Paper examines this question in detail and ends with a concrete proposal for a rational and fair discovery procedure. This which would secure two benefits: first, greater fairness and justice to the accused in criminal trials; and, second, increased efficiency by dispensing with the need for the presence in court of many of the witnesses whose presence is required today.

A Broad Perspective

All four Working Papers were written from a broad perspective and as far as possible in a non-technical style. From a broad perspective, so that instead of looking at life from within the cloisters of the legal system and focusing exclusively on legislation as *the* instrument for reforming law, we can really try to make the law and legal system reflect and respond to present social problems. And in a non-technical style in order to facilitate public consideration and discussion. Such discussion we regard as quite essential to fruitful law reform, particularly in areas of such direct public concern as family law and criminal law. As we said in our first Research Program, the law depends on a broad consensus to achieve an effective ordering of social relations in a democratic society. Change the law without changing that consensus and maybe nothing is achieved. Change public attitudes, however, and at worst it will be easier to change the law, at best reform will follow automatically. This is why we stated in our First Annual Report:

> "Law reform is not a matter for lawyers alone . . .We are determined to see to it that the general public, not merely the legal profession, should become involved in our efforts to modernize the law".

To begin with, we relied on circulation of study papers, news media coverage, distribution to special interest groups and the like to obtain response. In our Second Annual Report, we noted that "to some extent the responses have been disappointing". Disappointment stemmed from no lack of criticism, but from failure in our own view, "to generate as much interest and discussion as we had expected". Accordingly, the Report added that "we are considering ways and means of helping and encouraging the public, through citizens associations, and other bodies, to set up a continuing dialogue on all our recommendations . . ."

To throw light on ways of doing this we set up an experiment in a local community area. The object was to test the feasibility of sustained community discussion of our work, by setting up a local study group to study, comment on and criticize it. The outcome would reveal whether this could be repeated in other parts of the country.

This project was entrusted to a university professor who specializes in philosophy of law, and who has been a president of a community association. His task was to design a study program, to establish such a group in a local community and to lead the discussions. The Community Centre Council and Community Association both lent support, and premises at the Community Centre were made available free. Advertisements were put out inviting people to attend a series of study groups on law reform.

The series took place over a period of twelve weeks. During this period the group discussed all the four Working Papers and many of the background study papers. Members of the Commission's Projects who had been engaged in working on the paper under discussion attended the meetings, answered criticisms and received suggestions.

The results of the pilot project are now being systematically evaluated. Preliminary findings indicate mixed success. The meetings drew a quite small audience — average attendance for the series was about 13 persons. This in itself, however, is a useful indication of the degree of general interest in fundamental law reform: it shows the uphill work that faces a Commission anxious to foster dialogue with the public. If from the point of view of numbers the Project was a disappointment, from the point of view of serious discussion and lasting interest the series was a complete

success. Without exception participants put a great deal of thought and effort into coming to grips with the issues presented to them. This is borne out by the transcripts taken of the meetings. Besides, the Project seems to have had some permanent effect: at the end of the series the participants had become so interested that they were considering continuing the group even without the services of a discussion leader provided by the Commission. They had become involved in law reform.

We are also trying other ways of communicating with the public. In Québec we are exploring a special type of popular newspaper coverage. Also a series of short articles on law reform is being considered for inclusion in community and church newspapers. And we have been investigating — also to some extent employing — radio, films, and television.

At the same time, we are maintaining our practice of extensive attendance at professional and other meetings across the country. Permanent liaison has been established with many different organizations in addition to those mentioned earlier in this report — for instance the Canadian Association of Forensic Scientists, Young People in Difficulty, Club du Midi, the Canadian Association of Junior Leagues, the Canadian Institute of Chartered Accountants, to mention but a few. Particularly important is our liaison with the police. For two years running we have had an input into the advanced training programs at the Ontario Police College at Aylmer, where during a heavily scheduled week Commissioners and Research Officers have held seminars with police chiefs and other senior officers on the nature, aims and purposes of the criminal law and criminal justice system. The always lively, sometimes acrimonious, discussion has deepened both police and Commission understanding of the issues involved.

Besides increasing understanding of the issues, however, our contacts with such bodies and with the general public through letters and other inquiries now enable us to act as a link between the public on one side and on the other the law, the lawmakers and those who apply and operate the law. Complaints, criticisms and positive suggestions now regularly make their way to us from practitioners and laymen; and we, in turn, can help articulate them and give extra weight to them. In this way the ordinary citizen obtains an extra opportunity of involvement in his law and in its reform.

But real citizen involvement in law reform requires that the lay public can know or easily make themselves aware of what the law lays down. The law must be accessible to the lay citizen whose law it really is. Yet in no country of which we have any knowledge is this true. It certainly isn't true in Canada. Some means must be devised of remedying the law's inaccessibility.

One way of making law accessible could be to utilize public libraries. Librarians are adept and skilled at helping people to find information. Could they be trained to do this with special reference to the law? And could our public libraries contain — could authors be engaged to write — books which would explain the law in simple terms?

To see how far this might be possible we set up a project involving several disciplines within the University of Toronto to explore methods of making law more understandable and available to the public. Initially, the project held a Workshop to find out who is approached by the general public mainly on legal problems. Having identified the institutions and organizations most commonly approached, the project then investigated the specific problems experienced by them. It also held interviews across Canada — with police, legal aid officers and clinics; public, university and law libraries; information centres, Information Canada offices, and provincial government information offices in the major cities in Canada. In addition, it undertook a number of experiments to discover how members of the public go about finding information.

In addition, the project has commissioned various people — lay people as well as lawyers — to write about small areas of law in a readable and comprehensible fashion. These models will illustrate the techniques and formats that may be used in writing materials for non-lawyers. Studies too have been commissioned into indexing and classifying legal materials.

The data collected by the surveys and inquiries is being analysed and the written models are being presently scrutinized to determine how best to make the law more readily accessible and so facilitate public involvement in both law and law reform.

Involving the public in the law and in reform, however, is a process which must start early on. For this reason, as we said in our second annual report, the process really must begin at school. If Canadians are ever to become properly at home with their law, they have to learn about it in the schools. Facts like the amount of rainfall in Upper Volta or the height of Mount Everest may not be quite without importance for our high school students, but can they really compare in significance and relevance with the workings of our legal system, our legal rights and duties and the values operating in our law?

Earlier this year we lent support to a university workshop specially designed for high school teachers interested in teaching law. Commissioners and Research Personnel participated in the course, and Commission papers were available for comment and discussion. Basically, the workshop focused on ways of teaching and exploring fundamental legal issues — issues so vital to the law reformer because they are where law and morals overlap.

If shared morality is part of what holds society together, as many argue, then law reform must take into account, articulate and help to shape those common values underlying the law. Upholding them, expressing

them, developing them — this in the ultimate analysis is what law and law reform are all about. Only by making sure that our laws enshrine the values which we really hold and by making certain that those values can be justified can we make genuine progress in our law. Only by widespread public argument and by discussion in depth — by Canadians seriously examining their law — can we achieve improvement. Indeed our main goal so far has not been to change, or recommend changes in, the law. It has been to get people generally talking about the law in a way that is, we would claim, already bringing about that change in attitudes so necessary for law reform. In this, part of our role is to sift ideas emerging from the public and articulate them in such a way that they get national attention.

The truth is, law reform has many aspects and many problems. For these, the best method of attack isn't always from the front. "Success in solving the problem," said George Polya, "depends on choosing the right aspect, on attacking the fortress from its accessible side". Sometimes the most accessible side to a problem of law reform lies in the attitudes of the general public. At other times it is to be found in the views and practices of government departments, of police, of judges and of legal practitioners. For this reason, amongst others, we have continued our practice of co-operating as far as possible with government departments — working with them to see their problems and to get them to see ours.

One of our problems is that of factual information. As we said earlier, to know where we must go we need to know where we stand now — we must have accurate information. In social matters of course our information never can be this: there always is a time-lag and the data never is complete. All the same, our criminal statistics are in our view even less up-to-date, complete and comprehensive than they should be and we are doing what we can to co-operate with relevant departments to remedy this. We need, for instance, information covering more of what actually happens. Our information also needs to be more national. But this is difficult given the federal-provincial division of responsibilities in Canada.

Indeed this has been one of the two major factors leading us to choose the path of persuasion and argument and not the more traditional path of formulating amendments. Under a federal constitution much of the law needing reform comes under provincial jurisdiction, where we have no authority to make recommendations. Argument and discussion, however, can give a lead, and some of the changes we have argued for are being put into practice, to some extent, and being adapted to the local situation in the provinces. Our most important role perhaps is putting forward ideas for others to appropriate.

The other factor leading us to choose the path we did is the dual nature of our legal system. Canadian law springs not from one, but from two different origins — we have both common law and civil law. Besides, section 11 (b) of our Act requires that the distinctive concepts of both systems of the law should be reflected in our law and that differences in expression and application due to those different concepts should be reconciled. To fulfil our responsibilities under this section we need and have sought access to foreign systems of civil law as well as common law.

Commission representatives visited France, Belgium and Switzerland, for example, and this has resulted in fruitful co-operation between the commission and relevant bodies in those countries. Exchange of information, materials and personnel is now in hand, including a scheme to facilitate "on-the-job" familiarization with French practice in legal drafting. Representatives also visited Texas to study pre-trial procedures in the criminal law, which had particular relevance to our work in criminal procedure.

Quite apart from our responsibilities under section 11 (b), we are convinced of the importance of comparative law for law reform. In particular we attach significance to close co-operation with other Law Reform Commissions in the Commonwealth. Happily our relations with such bodies have been much facilitated by the co-operation of the legal division of the Commonwealth Secretariat.

The extra responsibility arising from our federal system and the dual character of our law causes extra difficulties. It means more work, consumes more time and constitutes a greater challenge. But this in turn has meant a new approach — an approach different from that of other law reform bodies and different too from that adopted in our first program when we were only on the threshold of our task. Increasingly, understanding of the nature of that task has led, in our view, to increased insight into the nature and needs of law reform itself. To this extent, Canada could claim it has produced a novel and distinctively Canadian approach to law reform.

THE PROJECTS AT WORK

As detailed in our Second Annual Report, the projects we established are on:

- General Principles of Criminal Law and Prohibited and Regulated Conduct
- Criminal Procedure
- Sentencing
- Evidence
- Family Law
- Administrative Law
- The Law of Expropriation
- Aspects of Commercial Law
- Ongoing Modernization of Statutes

Our law, of course, does not come neatly packaged into separate compartments. Each of the above topics may impinge on all the others. Naturally then the different projects have found it necessary to co-operate closely with one another. For purposes of exposition, however, we make no more than a general reference to this aspect of our work.

General Principles of Criminal Law and Prohibited and Regulated Conduct

The project has continued dealing with the specific topics listed in the first research program and has continued its work at a theoretical level on the conception and architecture of a reformed Criminal Code.

In the field of general principles a major effort has concerned the problem of criminal responsibility. One part of this effort dealt with strict liability, the work on which has been described in part one of this report. Another aspect is the problem of mental disorder — a problem being dealt with in co-operation with the Sentencing Project. Research on this, from legal, medical and social perspectives, reached an advanced stage and a working paper is now in preparation.

In the field of specific offences, the project selected, for review, the following: homicide, sexual misconduct, obscenity, contempt of court, conspiracy and dishonest acquisition of property. These were selected as "touchstones" for discovering the values presently protected by the law. Of these the major efforts have been in obscenity and dishonest acquisition of property. On obscenity the four background study papers are now complete and a working paper is in course of preparation. This focuses on obscenity in order to illuminate the more general question of the scope of the criminal law.

We have received a first report on incest from the team at the Clark Institute of Psychiatry which is carrying out clinical and legal research on sexual offences. This report has formed the subject of meetings and discussion between the project and the Clark Institute Team.

Criminal Procedure

The criminal procedure project's major effort has concerned discovery, on which a Working Paper has

been published, as described in part one of this report. In preparing that paper the project conducted a questionnaire survey of prosecutors and defence lawyers concerning their pre-trial practices. A report on this will in due course be published.

Other work has included a study paper on plea bargaining which is now complete, and a study paper on the use of the jury in criminal cases which was then reviewed by a special task force, whose report is now before the Commission. Background research has been completed on prosecutorial discretion.

Sentencing

The sentencing project's major thrust was on the basic question of sentencing and dispositions, on which a working paper, described in part one of the report, was released.

More specifically, the project has worked on drafts of study papers dealing with imprisonment, hospital orders, sentencing principles and restitution. In addition, it met with the Canadian Psychiatric Association Sub-Committees on hospital orders and sentencing principles. Meetings were also held with the officers of the Canadian Criminology and Corrections Association. Consultations were also held with relevant personnel on the problem of the dangerous offender and on parole. Liaison was set up with a Committee within the penitentiary service, charged with recommending programs of treatment for dangerous sexual offenders. The project is also preparing a report on the East York Project and working on a draft paper on diversion.

Evidence

The evidence project completed its study papers on hearsay evidence and corroboration and is in process of completing a study paper on privilege. In addition, study papers will shortly be published on confessions, exclusionary rules and authentification and identification of documents. This will complete the program of study papers on the law of evidence. A task force has now started work on codification of the law of evidence.

At the same time empirical research is being carried out with assistance of psychologists on the frailty of children's testimony.

Family Law

The working paper on the unified family court has been described in part one of the report. The project also examined the following aspects of family law:

- A Conceptual Analysis of Unified Family Courts
- Preliminary Report on the Drafting of Model Unified Family Court Legislation
- Matrimonial Property in Québec
- Family, Science and Policy
- The Conflict of Laws Aspects of Divorce
- The Custody, Care and Upbringing of Children of Divorcing Spouses
- The *Divorce Act* in Québec Courts
- Community Property Regimes in the United States
- Divorce Reform

A working paper on family property is in an advanced stage of preparation and will shortly be completed.

Administrative Law

No law reformer could neglect that area of law which attempts to set limits of fairness and legality on governmental action or inaction. Virtually every day, government in the public interest expands its control over more and more facts of human endeavor. Much of this control is exercised by statutory authorities — those public servants, agencies, boards and commissions, departments and tribunals that Parliament has by statute created and empowered to implement a vast range of governmental activities and objectives.

Strangely, there have been few studies of our federal administrative agencies — as statutory authorities are sometimes called — about how they function, make laws in the form of rules and regulations, and adjudicate the contentious matters that come before them.

This is all the more strange because, though not all the decisions that administrative agencies make are final, yet the cost and time it takes to upset an administrative decision has tended to make them final. Does this mean sacrifice of fairness in our search for efficiency? And is the efficiency of agencies in terms of speed, quality and accuracy of decision overrated? To resolve these questions, we must have a more detailed knowledge of the workings, practices and procedures of administrative decision-making. In the last year, a prototype study of an agency — to find out if such studies were feasible — has grown into full-fledged studies of some four agencies — The Canadian Radio-Television Commission, the Canadian Transport Commission, the Immigration Appeal Board and the National Energy Board. And studies of several other agencies are planned so that we gain as broad a perspective of the administrative pro-

cess as possible. Studies of a more general nature will follow until we have a greater understanding of agency behaviour.

The agencies we study are selected on the basis of a survey of more than forty federal agencies. Our interest for the most part is in agencies that are engaged in a wide range of activities, but particularly rule or regulation-making and adjudication.

In designing research methods for our studies of administrative agencies, we have been greatly assisted by a group from Carleton University's School of Public Administration who prepared for us a paper on multi-disciplinary approaches to research. A version of this paper is to be published shortly in Canadian Public Administration.

The Commission sponsored a meeting in Ottawa of the Canadian Association of Law Teacher's Administrative Law Subsection. This meeting brought together some thirty administrative law professors from across the country, a number of leading practitioners before administrative tribunals, and administrators from major regulatory agencies. A number of current problems with the regulatory process were discussed and debated by several panels. And many ideas for reform were generated.

In addition, we compiled a catalogue of legislatively conferred discretionary powers. Copies of this catalogue will be distributed to scholars, government officials, lawyers, and libraries across the country.

Expropriation

Although federal expropriation law has recently been reformed by the enactment of a new *Expropriation Act*, the bulk of expropriations authorized by federal law fall outside the ambit of this Act. The Project has now completed an examination of the law governing these expropriations, on the basis of which a working paper is being prepared and will be published shortly. The major recommendations in this area will affect expropriations by striptakers, notably pipeline and railway companies.

Aspects of Commercial Law

Over the past two years, the Commission has been conducting a preliminary study of the legal structure of the payment system. In the process, the Commission has engaged in liaison with government departments concerned, the Bank of Canada, the Economic Council of Canada, and various private groups concerned with developments in the payment system.

A report of this study, with recommendations for further work, will be released this fall.

Ongoing Modernization of Statutes

As we observed in the first part of the report, sometimes the actual wording of the law can be a major problem. The language of our statutes frequently leaves room for much improvement. Nor is it simply that particular sections are not drafted as well as they might be. The problem is a deeper one: how far is our traditional method of drafting statutes acceptable and satisfactory today?

The Commission has continued working on this problem. It is a general problem which, however, can only be satisfactorily dealt with in the context of specific legislation. For that reason, the Commission has linked this problem with the more specific one of the form and architecture of the Criminal Code. Some few preliminary meetings have been held on this, but now that the working papers on the criminal law are laying a broad general foundation of principles, the Commission is beginning to grapple more specifically with the formulation of the criminal law in particular and the formulation of the law in general.

PEOPLE AND STUDIES

Research Personnel

(employed during part or the whole of the period June 1, 1973 to May 31, 1974)

PROJECT DIRECTORS

DELISLE, Ronald J. B.Sc., LL.B., LL.M. Associate Professor of Law, Queen's University

FORTIN, Jacques, B.A., LL.L., D.E.S., LL.D., Associate Professor of Law, University of Montréal and member of the Bar of Québec

JOBSON, Keith B., B.A., B.Ed., LL.B., LL.M., J.S.D., Associate Professor of Law, Dalhousie University

PAYNE, Julien D., LL.B., member of the Bar of Ontario

ROBERTS, Darrell W., B.A., LL.B. LL.M., member of the Bar of British Columbia and Associate Professor of Law, University of British Columbia

RESEARCH CONSULTANT

FITZGERALD, Patrick, M.A., Professor of Law, Carleton University, Barrister-at-law, England

RESEARCH OFFICERS

ARBOUR, Louise, B.A., LL.L.

BAUDOUIN, Jean-Louis, B.A., B.C.L., D.J., D.I.C., D.E.S.C.

BECKER, Calvin, B.A., LL.B., LL.M.

BROOKS, Neil B.A., LL.B.

CHRETIEN, François, B.A. LL.L., member of the Bar of Québec

EDDY, Howard, R., B.A., J.D., member of the Bar, Washington State

ELTON, Tanner, B.A., LL.B.

FERGUSON, Gerard, A., B.A., LL.B., LL.M.

FRANCŒUR, Henri, former Deputy Director of Police, Laval, and former Inspector-Detective, Montréal Police

FRASER, Murray, B.A., LL.B., LL.M.

FRITZ, Ronald E., LL.B., LL.M.

GREENSPAN, Rosann, B.A., M.A.

GRENIER, Bernard, B.A., LL.L., member of the Bar of Québec

JANISCH, Hudson N., B.A., M.A. LL.B., M.C.L., LL.M., J.S.D.

KATZ, Leslie, B.A., LL.B.

KRASNICK, Mark, B.S., LL.B.

LANDREVILLE, Pierre, B.Sc., M.A., Ph.D.

MURRANT, Robert, B.A., LL.B., LL.M.

MURRAY, Graham, B.A., LL.B., LL.M., member of the Law Society of Nova Scotia

POMERANT, David L., B.A., LL.B., member of the Bar of Ontario

RYAN, Edward F., B.A., LL.B., LL.M.

THURSTON, Herbert, Advisor to the Ontario Police Commission, and former Inspector-Detective of the Metropolitan Toronto Police

TRUDEAU-BERARD, Nicole, B.A., LL.L.

WATKINS, Gaylord, B.Sc., LL.B., LL.M.

WILSON, Thomas H., B.A., LL.B., LL.M., member of the Bar of Ontario

WUESTER, Terrence, B.A., M.A., J.D., LL.M.

In-house Studies

GENERAL PRINCIPLES OF CRIMINAL LAW AND PROHIBITED AND REGULATED CONDUCT PROJECT

Aims and Purposes of Criminal Law
Insanity: Fitness to Stand Trial
Insanity and Criminal Responsibility
Strict Liability: The Size of the Problem – An Empirical Study

Strict Liability in Practice – An Empirical Study
Strict Liability in Law
Strict Liability: Recommendations for Reform
Mental Elements of the Offence
Ignorance and Mistake of Fact and Law
Compulsion
Obscenity
Contempt of court – A Joint Study with the Manitoba Law Reform Commission

CRIMINAL PROCEDURE PROJECT

Discovery: A Doctrinal Study
Discovery: Questionnaire Survey
Plea Bargaining
Search and Seizure Powers
Proposal on Costs in Criminal Cases

SENTENCING AND DISPOSITIONS PROJECT

General Principles of Sentencing
Restitution by the Offender
The role of Imprisonment
Hospital Orders
Fines
Criminal Bankruptcy
Persons Convicted in Magistrates' Courts
The Dangerous Offender

EVIDENCE PROJECT

Competence and Compellability of Witnesses
Manner of Questionning Witnesses
Credibility
Character
Compellability of the Accused and the Admissibility of his Statements
Judicial Notice
Expert Witnesses and Opinion Evidence
Burdens of Proof and Presumption
Hearsay Evidence
Privilege
Documentary Evidence and Related Matters
Statements Taken by Police – An Empirical Study
Corroboration
Confessions
Exclusion of Illegally Obtained Evidence

FAMILY LAW PROJECT

Unified Family Courts
The Distribution of Legislative Authority in Family Law
Matrimonial Property
Matrimonial Regimes in Québec

ADMINISTRATIVE LAW PROJECT

Practices and Procedures of a Federal Administrative Tribunal
Catalogue of Legislatively-conferred Discretionary Powers

COMMERCIAL LAW PROJECT

The Canadian Payments System
Bills of Exchange Act

Outside Studies

Commissioned during the year 1973-74

GENERAL PRINCIPLES OF CRIMINAL LAW AND PROHIBITED AND REGULATED CONDUCT

BERNER, S. H., Profesor, Faculty of Law, University of British Columbia
Intoxication*

CAMPBELL, Colin L., Barrister & Solicitor, Toronto
Criminal Responsibility and the Mentally Retarded Offender*

CHEVRETTE, François and MARX, Herbert, Professors, Law Faculty, University of Montréal
Constitutional Aspects of Regulating Obscenity*

DUMONT, Hélène, Professor, Faculty of Law, University of Montréal
Ignorance of the Law

GASSIN, Raymond, Professor, Faculty of Law, University of Montréal
Critical analysis of general principles papers on criminal law

GIGEROFF, A. K., Research Scientist, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto
Empirical research: Sexual Offences under the Criminal Code of Canada

HACKLER, James C.
Police Records and the Ecology of Crime

HOOPER, Anthony, Osgoode Hall Law School, York University, Toronto
Background Study on the Law of Theft and Related Offences

HUNTER, Ian A., Department of Law, Carleton University, Ottawa
Background Study on Obscenity*

LEIGH, Leonard, Professor, London School of Economics & Political Science, University of London
Corporate Criminal Liability*

LEVY, J. C., Professor, College of Law, University of Saskatchewan
The Mental Element and Material Element of Homicide

MANITOBA LAW REFORM COMMISSION, Winnipeg
Contempt of Court — A joint study with the General Principles of Criminal Law Project

MOREL, André, Professor, Faculty of Law, University of Montréal
The Reception of English Criminal Law in Québec

* completed.

MORTON, J. D., Professor, Faculty of Law, University of Toronto
Studies in classification of offences:
- petty crimes
- procedure in petty crimes
- evidence in petty crimes
- serious crimes
- procedure in serious crimes

PICKARD, Toni (Mrs.), Associate Professor, Queen's University, Kingston
Extraterritorial Extent of the Criminal Law*

SAMEK, R. A.
Moral issues involved in criminal legislation

SCHMEISER, Douglas, Professor, College of Law, University of Saskatchewan
The Native Offender in Canada*

STARKMAN, B., Professor, Faculty of Law, University of Windsor
Preparation of background material on Law and the Control of Life*

TURNER, R. E., Associate Director, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto
Critical analysis, from the point of view of the science of psychiatry, of General Principles of Criminal Law study papers

CRIMINAL PROCEDURE

ARBOUR, Louise
Preparation of a report on the analysis of data collected during an inquiry on discovery.*

ATRENS, Jerome, Professor, Faculty of Law, University of British Columbia
Structure and Jurisdiction of Courts for Trials and Appeals in relation to Minor Offences

BARTON, Peter, Professor, Faculty of Law, University of Western Ontario
Extraordinary Remedies in the Criminal Process and Alternatives*

BURNS, Peter T., Professor, Faculty of Law, University of British Columbia
Private Prosecutions*

CARTER, Robert J., Barrister & Solicitor, Toronto
The Nature of the Charge in a Criminal Case

GROSMAN, Brian, Professor, College of Law, University of Saskatchewan
Prosecutorial Discretion*

MACKAAY, Ejan, Professor, Assistant-director, DATUM/SEDOJ, Faculty of Law, University of Montréal
Pre-Trial Procedure in Criminal Cases (Phase I)*

SCHULMAN, Perry W., Barrister & Solicitor, Manitoba
The Jury*

TASK FORCE ON "THE JURY". Members: Mr. Justice Jacques Ducros, Superior Court of Québec, Dean Jacques Bellemare, Faculty of Law, University of Montréal, Mr. John Cassels, Crown Attorney, Ottawa, Mr. Jean-Guy Boilard, lawyer Montréal, Mr. Dan Chilcott, lawyer, Ottawa.*

* completed.

SENTENCING AND DISPOSITION

BECKER, Calvin
Offender-Victim Follow-up Study*

FATTAH, E. A., Professor, School of Criminology, University of Montréal
Deterrence*

GOLD, Alan D.
The Dangerous Offender*

GREENLAND, Cyril
- Collection and tabulation of data on the "Dangerous Sexual Offender"*
- Data on hospital orders*

GROVES, Patricia
Community Service Orders*

HOGARTH, John, Professor, Osgoode Hall Law School, York University
Empirical research: East York Community Law Project*

LINDEN, Allen M., Professor, Faculty of Law, York University, Toronto
Compensation to Victims of Crimes*

ORTEGO, James, Professor, Dalhousie Law School, Halifax
Consecutive Sentences*

OUTERBRIDGE, W. R., Professor, University of Ottawa
Critical analysis of papers on Sentencing and Dispositions*

PARKER, Beverly
Research papers on Probation

PARKER, Graham, Professor, Osgoode Hall Law School, York University, Toronto
Law of probation*

PERKINS, C. E., Judge
Empirical research project on consecutive sentences and related subjects through the use of a questionnaire distributed to judges

PRICE, Ronald R.
The Dangerous Offender*

REYNOLDS, Graham
Preparation of material on juvenile delinquency*

SCACE, Anne
The Criminal Law as a Discretionary Instrument as part of the Community Law Reform Project (East York)*

SWABEY, T. R., Provincial Judge, Ottawa
The establishment, on an experimental basis, of a volunteer probation service in Ottawa*

TEEVAN, James L., Professor, Department of Sociology, University of Western Ontario, London, Ontario
Empirical study on subjective deterrence as perceived by young males in relation to theft and break and entry*

WEILER, Paul, Professor, Osgoode Hall Law School, York University
Philosophy of Punishment and Criminal Law Reform*

EVIDENCE

DOOB, Anthony, Professor, Department of Psychology, University of Toronto
Critical analysis, from the point of view of the science of psychology, of the Evidence Project study papers

McDONALD, Bruce
Authentication and Identification*

SCHIFF, S. A., Professor, Faculty of Law, University of Toronto
Preparation of critical analysis from the point of view of the fundamentals of the laws of Evidence of all the Evidence Project study papers

FAMILY LAW

AMREN, Bergen
Report on the evaluation of the internal operation of the B.C. pilot project on Integrated Family Court

BARTKE, Richard
Preparation of background material on Community Property*

BELL, Norman, Professor, Department of Sociology, University of Toronto
Critical analysis of family law papers

BISSON, Alain, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa
Nullity of Marriage under Common Law and Civil Law in Canada

CAPARROS, Ernest, Professor, Faculty of Law, Laval University
Matrimonial Property Regime in Québec*

DELEURY, Edith, Professor, Faculty of Law, Laval University and GARNEAU, Roger, lawyer, Québec City
Study on the protection of children in divorce and nullity proceedings relating to marriage contracted in Québec

GOSSE, Richard, Professor, Faculty of Law, University of British Columbia
The Protection of Children in Divorce and Nullity Proceedings*

HAHLO, Dr. Herman, Director, Institute of Comparative Law, McGill University
The Desirability of Fundamental Reform of the Divorce Law of Canada*

HOGARTH, Flora M.
Report on the relationship between the services of the integrated family court in B.C. and outside community agencies or groups

LEVINE, Saul V., Associate professor, Department of Psychology and Psychiatry, University of Toronto
Critical study of family law study and working papers

LONDON, Jack R., Professor, Faculty of Law, University of Manitoba
Taxation and the Family

LOWN, Peter, Professor, Faculty of Law, University of Alberta
Conflict of Laws Rules pertaining to Divorce*

MORRISON, Nancy, Judge
Preparation of critical analysis of the Family Law Project study and working papers

RAE-GRANT, Quentin, Professor of Child Psychiatry, Psychiatrist in chief, Hospital for Sick Children, Toronto
Critical study of family law study and working papers

SABIA, Maureen
Review of materials produced internally by the Family Law Project and preparation of paper on Conflict of Laws Rules*

SANDERS, Douglas, Director, Native Law Center, Carleton University
Family Law and Native People*

SAUNDERS, Ivan B., Professor, College of Law, University of Saskatchewan
The Maintenance of Family Dependants in Divorce and Nullity Proceedings

STEINBERG, David M., Provincial Judge, Family Division, Hamilton
Background paper on Family Court*

STEWART, Lorne, Judge
The Juvenile Offender and Family Court

ADMINISTRATIVE LAW

BELOBABA, Edward Paul, Researcher, Ottawa
Representation in Rule-making and Adjudication Phases*

CUTHBERTSON, D.A.
Profile of the federal administrative process*

DOERN, Bruce, School of Public Administration, Carleton University, Ottawa
Multi-disciplinary methodology for conducting studies of federal administrative and regulatory agencies, boards, commissions and tribunal, with particular emphasis on administrative pratice and procedure*

EXPROPRIATION

MORDEN, John, Barrister & Solicitor, Toronto
Expropriation Powers conferred by Federal Law and not presently within the ambit of the Expropriation Act*

OTHER RESEARCH

BAUM, Daniel J., Professor, Faculties of Law and Administrative Studies, Osgoode Hall Law School, York University, Toronto
Age and the Law*

COTLER, Irwin, Professor, Faculty of Law, McGill University, Montréal
The Attainment of Equality Before the Law

FRIEDLAND, M. L., Dean, Law Faculty, University of Toronto
Access to Justice – A feasibility study on the Library/Law Project

MACKAY, Patricia
Background material for a seminar on prenatal and early childhood nutrition to be held in Toronto and preparation of a report of the findings of the seminar for the Commission's research in the field of family and criminal laws*

MARLIN, Randal
Setting-up citizen discussion groups on law reform and preparing a report, including a model, on such citizen participation*

SMITH, J. C., Professor, Faculty of Law, University of British Columbia
A series of theoretical studies on the goal, structures of the law and other features of the decision procedure in the law

SZABO, Denis, Director, International Centre for Comparative Criminology, University of Montréal
Inventory and Analysis of Public Enquiries and Surveys on Judicial Matters*

* completed.

Part IV

PUBLICATIONS

(All publications are free of charge)

1. ANNUAL REPORT 1971-72: L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 26 pages both languages. August, 1972. Cat. no. J31-1972.

2. ANNUAL REPORT 1972-73: L.R.C. — Canada. "The Worst Form of Tyranny". (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 40 pages (English), 38 pages (French). August, 1973. Cat. no. J31-1973.

3. RESEARCH PROGRAM: L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 21 pages each language. March, 1972. Cat. no. J31-1/1.

4. CRIMINAL LAW — OBSCENITY: L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 134 pages (English), 169 pages (French). December, 1972. Cat. no. J31-273.

5. CRIMINAL LAW, GENERAL PRINCIPLES — FITNESS TO STAND TRIAL: L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 57 pages (English), 65 pages (French). May, 1973.

6. EVIDENCE — STUDY PAPERS:
   1. COMPETENCE AND COMPELLABILITY
   2. MANNER OF QUESTIONING WITNESSES
   3. CREDIBILITY
   4. CHARACTER

   L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 65 pages (English), 86 pages (French). August, 1972 (Second printing).

7. EVIDENCE — STUDY PAPER:
   5. COMPELLABILITY OF THE ACCUSED AND THE ADMISSIBILITY OF HIS STATEMENTS

   L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 42 pages (English), 48 pages (French). January, 1973.

8. EVIDENCE — STUDY PAPERS:
   6. JUDICIAL NOTICE
   7. OPINION AND EXPERT EVIDENCE
   8. BURDENS OF PROOF AND PRESUMPTIONS

   L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 67 pages (English), 71 pages (French). July, 1973.

9. EVIDENCE — STUDY PAPER:
   9. HEARSAY

   L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 20 pages (English), 22 pages (French). May 1974. Cat. no. J32-5/1974.

10. EVIDENCE — STUDY PAPERS:
    10. THE EXCLUSION OF ILLEGALLY OBTAINED EVIDENCE

    L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 x 11 in. November 1974.

11. WORKING PAPER I — THE FAMILY COURT

    L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 6-1/2 X 9-3/4 in., 55 pages (English), 57 pages (French). January, 1974. Cat. no. J32-1/1-1974.

12. WORKING PAPER II — CRIMINAL LAW — MEANING OF GUILT — STRICT LIABILITY
L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 6-1/2 X 9-3/4 in., 38 pages (English), 44 pages (French). February, 1974. Cat. no. J32-1/2-1974.

13. WORKING PAPER III — PRINCIPLES OF SENTENCING AND DISPOSITIONS
L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 6-1/2 X 9-3/4 in., 35 pages (English), 38 pages (French). March, 1974. Cat. no. J32-1/3-1974.

14. WORKING PAPER IV — CRIMINAL PROCEDURE — DISCOVERY
L.R.C. — Canada (Bilingual, English & French) 6-1/2 X 9-3/4 in., 44 pages (English), 49 pages (French). June, 1974. Cat. no. J32-1/4-1974.

15. WORKING PAPER V & VI — RESTITUTION AND COMPENSATION — FINES
L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 6-1/2 x 9-3/4 in. October 1974.

16. CRIMINAL PROCEDURE — A PROPOSAL FOR COST IN CRIMINAL CASES:
L.R.C. — Canada. (Bilingual, English & French) 8-1/2 X 11 in., 28 pages (English), 29 pages (French). August, 1973.

- **Also available through Information Canada**

STUDIES ON STRICT LIABILITY. L.R.C. — Canada. (English) 6-1/2 X 9-3/4 in., 251 pages. Cat. no. J32-4/1-1974. Price: $4.50.

ORDER FORM

Publications Clerk
Law Reform Commission of Canada
130 Albert Street, OTTAWA, K1A 0L6

Please forward one copy of the following publications:

(circle appropriate numbers)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16

Name _____
(please print)

Address _____
No. Street

_____
Town Province Postal Code

In sight of land...

FOURTH ANNUAL REPORT 1974 - 1975

LAW REFORM COMMISSION OF CANADA

©
Information Canada
Ottawa, 1975
Cat. No. J31-1975

CHAIRMAN
LAW REFORM COMMISSION

The Honourable Otto E. Lang,
Minister of Justice,
Ottawa, Canada

Dear Mr. Minister:

In accordance with the provisions of Section 17 of the *Law Reform Commission Act*, I submit herewith the fourth annual report of the Law Reform Commission of Canada for the period June 1, 1974 to May 31, 1975.

Yours respectfully,

E. Patrick Hartt

contents

FOREWORD 1

THREE STEPS 3
- Seeing 3
- Judging 5
- Acting 7

THE WAY IT WORKED 10
- Criminal Law 10
  - The effect of Criminal Law 10
  - The True Purpose of Criminal Law . 12
  - The way of reform 15
- Family Law 16
- Administrative Law 18
- Expropriation 19
- Canadian Payment System 19
- Evidence 20
- Communication and Information 21

CONCLUSION 24

OUTSIDE STUDIES 25

PUBLICATIONS 28

foreword

This, the fourth annual report of the Law Reform Commission of Canada, submitted in accordance with section 17 of the *Law Reform Commission Act*, covers the period from June 1st, 1974 to May 31st, 1975.

During the period, the members of the Commission were:

Chairman — The Honourable E. Patrick Hartt, Justice of the Supreme Court of Ontario

Vice-Chairman — The Honourable Antonio Lamer, Justice of the Superior Court of Québec

Full-time members — Dr. J. W. Mohr, Professor at Osgoode Hall Law School and the Department of Sociology, York University

— Dr. Gérard V. La Forest, Q.C.

Part-time members — Mme Claire Barrette-Joncas, Q.C., member of the Bar of the Province of Québec

— John D. McAlpine, member of the Bar of the Province of British Columbia.

The staff of the Commission consists of Mr. Jean Côté, B.A., B.Ph., LL.B., Secretary, Colonel (Ret'd) H. G. Oliver, Director of Operations (now a Provincial Judge in the Province of Alberta), replaced by Brigadier General (Ret'd) M. H. F. Webber, B.Sc., and research personnel totalling, during the year under review, thirty-five. A list of names of research staff appears on the following page.

Research Personnel

employed during part or the whole of the period June 1, 1974 to May 31, 1975

ARBOUR, Louise, B.A., LL.L.
ATRENS, Jerome, B.A., B.C.L.
BAUDOUIN, Jean-Louis, B.A., B.C.L., D.J., D.I.C., D.E.S.C.
BECKER, Calvin, B.A., LL.B., LL.M.
BROOKS, Neil, B.A., LL.B.
CHRÉTIEN, François, B.A., LL.L., member of the Bar of Québec
EDDY, Howard R., B.A., J.D., member of the Bar, Washington State
ELTON, Tanner, B.A., LL.B.
FITZGERALD, Patrick, M.A., Professor of Law, Carleton University, Barrister-at-law, England
FORTIN, Jacques, B.A., LL.L., D.E.S., LL.D., Associate Professor of Law, University of Montréal and member of the Bar of Québec
FRANCOEUR, Henri, former Deputy Director of Police, Laval, and former Inspector-Detective, Montréal Police
FRASER, Murray, B.A., LL.B., LL.M.
FRITZ, Ronald E., LL.B., LL.M.
GREENSPAN, Rosann, B.A., M.A.
GRENIER, Bernard, B.A., LL.L., member of the Bar of Québec
HOUGH, Barbara, B.A., LL.B.
ISSALYS, Pierre, B.A., B.Ph., LL.L., D.E.S., Ph.D.
JANISCH, Hudson N., B.A., M.A., LL.B., M.C.L., LL.M., J.S.D.
JOBSON, Keith B., B.A., B.Ed., LL.B., LL.M., J.S.D., Associate Professor of Law, Dalhousie University
KRASNICK, Mark, B.A., LL.B.
LANDREVILLE, Pierre, B.Sc., M.A., Ph.D.
McCABE, William, Dip. Social Work
McCALLUM, Sandra, B. Juris., LL.B.
MURRAY, Graham, B.A., LL.B., LL.M., member of the Law Society of Nova Scotia
PAYNE, Julien D., LL.B., member of the Bar of Ontario
POMERANT, David L., B.A., LL.B., member of the Bar of Ontario
REID, Alan, B.A., B.C.L., LL.M.
REYNOLDS, Graham, B.Sc., LL.B.
ROBERTS, Darrell W., B.A., LL.B., LL.M., member of the Bar of British Columbia and Associate Professor of Law, University of British Columbia
RYAN, Edward F., B.A., LL.B., LL.M.
SILVERMAN, Hugh W., M.A., LL.M., S.J.D.
SILVERSTONE, Samuel, B.A., B.C.L., LL.M.
TENNENHOUSE, Carol, B.A.
THURSTON, Herbert, Advisor to the Ontario Police Commission, and former Inspector-Detective of the Metropolitan Toronto Police
WALLER, Peter Louis, LL.B., B.C.L.
WATKINS, Gaylord, B.Sc., LL.B., LL.M.
WUESTER, Terrence, B.A., M.A., J.D., LL.M.

three steps

Progress, said G. K. Chesterton, *is simply a comparative of which we haven't settled the superlative.* In other words, don't hope for better things until we know just what we mean by *better.* And in particular don't look for better laws until we know exactly what we're looking for. Otherwise all law reform is an illusion—a journey lacking all direction, a voyage to nowhere, a question mark whose only answer is what Sam Goldwyn called *a definite maybe.*

So how did we define this *maybe,* how did we give direction to the journey, and how did we navigate to make a landfall? From the outset our strategy involved three steps. We took as our guiding principle the motto, *See, judge, act.* Seeing the law and underlying social factors as they really are, judging how best to alter the law to make it better satisfy the social need, and acting to secure these alterations—this was how we studied the charts, plotted the course and then set sail on a heading that brings us now in sight of land.

Seeing

An hour's reconnaissance, say army experts, *is worth a week of skirmishing.* We started, then, by trying to see. This wasn't easy, though. It never is, especially for law reformers. *A reformer,* said a New York mayor, *is a guy who rides through a sewer in a glass-bottomed boat.* He never smells, he never feels the dirt; he doesn't even see it properly. So naturally he doesn't know how to clean it up. To know how, we must get out and see reality.

But seeing is difficult: it must be learnt. Take seeing in a literal sense. Most of us learn to see so

early on in life that we forget we ever had to learn, but people who are born blind but later on acquire their sight say they make no sense of the visual phenomena until they learn to find the pattern there. Besides, ordinary seeing comes so naturally that we forget that curious limitation of the eye which only lets us see clearly what is right in the centre of our visual field. Unless we move the eye continually to bring different things into focus, our vision goes haywire. Experiments at McGill in 1960 showed that if you fix your eyes too long on a stationary object, the image may disappear. Worse still, it may become distorted. *Better to know nothing,* says the proverb, *than to know what ain't so.* In short, physical seeing isn't static but dynamic.

So too in law reform we had to learn to make our seeing dynamic. We had to shift our attention continually from legal rules to social practices and back again, from the general to the particular and *vice versa,* from the wood to the trees and once more to the wood. For instance, when examining the proper scope of criminal law, we sharpened our perception of that general question by looking at the particular problem of obscenity, which we used as an illustrative test case. Conversely, our discussion of the general question highlighted our picture of the specific issue of obscenity. That way we tried to make our vision dynamic.

We also tried to make it stereoscopic. To get a three-dimensional picture we looked in three directions. We looked to the past because this is where we come from and because law, like language, is rooted in history and loses contact with those roots at the risk of being as artificial as Esperanto. We looked to the present because this is where we are and because law, like life itself, can't turn the clock back. And we looked at the future because this is where we're going and because real law reform isn't putting out today's fires so much as trying to prevent tomorrow's.

A Matter of Excellence

Our thanks go to our two part-time members, Commissioner John D. MacAlpine of Vancouver, and Commissioner Claire Barrette-Joncas of Montréal who completed their terms with the Commission during the year under review. Mr. MacAlpine served with the Commission for three years while Mrs. Barrette-Joncas's term lasted four years.

Despite their heavy schedules as law practitioners, they devoted long hours to keeping abreast of the Commission's work, reading countless research documents, briefs and comments from the public, and in attending Commission meetings. Their contribution, bearing the mark of excellence, was invaluable to the forging of Commission opinion as represented in our working papers.

All our inquiries, then, have tried to look in these three directions—backwards, sideways and forwards. First, backwards looking to the past. In studying the nature and purpose of the criminal trial from a basic, philosophical standpoint, we considered the criminal trial not only as it exists today in Canada but also a it existed and developed throughou man's history.

Next, sideways, looking at th present. In examining the proble of sentencing in general and of in prisonment in particular, we pa particular attention to present soci realities as discovered by empiric investigation. Also in our work c family property we tried to get cle about the underlying social reali with which the law on this particul topic deals. Another way of lookin sideways, though, is looking outsid Canada to see what we can lea from other jurisdictions. This w have done by examining foreig laws and also by inviting foreig lawyers to assist us. For instanc we have had working with us di tinguished lawyers from Englan France, Australia and Scotland; ar we have had shorter visits from law yers from Holland, Czechoslovak and the United States. In additio we seconded one of our research ers to the Ministry of Justice in Par to study the French approach drafting legislation.

Last, forwards, looking to the fu ture. This we tried to glimpse b means of experiments and pil projects. Take for example our rec ommendations on discovery. C looking at this question we co cluded that a prosecutor ought give much fuller advance info mation to a defendant of the cas and evidence against him on criminal charge. We argued that th would be both fairer to defendan and more convenient to all co cerned because of the amount time it might save. To test our arg ment we helped set up a pi project on these lines in Montreal fact the saving in terms of time a money has exceeded predictions.

In this way then we have tried

build a three-dimensional picture. This was how we tried to see.

Judging

Next came the hardest part—evaluating what we had seen. Real evaluation, real judging, can be so difficult that all too often law reformers shy away from it. They just put forward various alternatives to the existing law and then express a preference for one of them without ever fully making out the case for it. They simply plump for one particular option.

But plumping is for the birds. What law reform needs is persuasive argument that the alternative preferred is better than the others. We need to know what consequences that alternative will produce. And this, as we outlined above, we tried to ascertain by experimental projects. This is how we tried to see whether our preferred alternative would work.

But whether it works is one thing; whether it works satisfactorily is another. This raises the most difficult question: satisfactorily to whom? As we said in our second annual report, if we are to develop new approaches to the law, then whose approaches should these be? Suppose we mount a pilot project to see if a proposal works satisfactorily, whom must it satisfy? Ourselves, the legislators, all Canadians or what? Whose values are the ones that matter most?

Here we could have simply plumped for option 'X' or 'Y' and said *that is our preference.* Our job, we could have said, is to put forward our own values. Alternatively, we could have gone in for extensive market research. We could have asked what values in general Canadians hold, and could have left it at that. In fact, we took a third approach: we tried to see what values, if any, are shared by our society in general, to find out their implications and to discover how far in the light of those implications the values are self-consistent and supportable by rational argument.

But are there any shared values or morality in our society? Indeed, is there any such a thing as morality? Is morality, as Bernard Shaw once put it, merely a suspicion that other people aren't legally married? Or is morality like comedian Spike Milligan's floor—a floor so cunningly laid that no matter where you stood it was always under your feet? Does morality underlie our behaviour and our attitudes? After all, we can't prefer one thing to another without thinking it is in some way better.

But every man to his taste, goes the saying: *one man's meat is another man's poison.* Does this hold good for morals too? Some think abortion utterly wrong, some think it's simply every woman's right. And so it goes across the board with moral questions. *There is nothing either good or bad but thinking makes it so,* says Hamlet. Push this to the ultimate and you get the cynicism of the politician who said:

Those are my principles and if you don't like them, I have others.

We took a different approach. We chose to plot our course by looking at human beings to see what they share. What characteristics, needs and abilities have men in common? *The Chinese taste for music,* said Arthur Koestler, *differs from ours considerably, but all men are subject to the pull of gravity and prefer keeping their balance to losing it.* And preferring to keep our balance is only one of many things we have in common. What these are we

Five Full-Time Members

On April 24th, 1975, Royal assent was given to Bill C-43, an *Act to amend the Law Reform Commission Act.*

The amending Act provides, essentially, for the replacement of the two part-time members by one additional full-time member. The total number of members was therefore brought up to five, including the Chairman and Vice-Chairman. All members are eligible for a term not exceeding seven years. Three members constitute a quorum of the Commission.

Appearing before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, the Commission's Chairman said *the two part-time members of the Commission have made an excellent contribution to the work of the Commission, but it was our recommendation to the minister that it would be better to have five full-time members.* Originally, the theory was that the two part-time members would provide a continuing input from the bar. After discussion with the president of the Canadian Bar Association, it was agreed that mechanisms could be developed for providing a continuing input from the bar. New methods are now in the process of being developed for this purpose.

know without the need for vast, expensive surveys. A little reflection is enough to tell us.

Besides, mankind is not a tribe of animals to which we owe compassion; it is, in Chesterton's words, a club to which we all owe our subscription. All of us, as the present time shows all too clearly, depend upon one another. Coping with this interdependence, by respecting one another's needs and catering to them, is the way we pay our subscription to the club of mankind. And this is what morality is all about. As Bronowski said in *The Ascent of Man*,

Justice is a universal of all cultures. It is a tightrope that man walks between his desire to fulfil his wishes and his acknowledgement of social responsibility. No animal is faced with this dilemma: an animal is either social or solitary. Man alone aspires to be both in one, a social solitary.

Or, as Hillel put it,

If I am not for myself, who's for me? And if I am for myself alone, what am I? And if not now, when?

In short, as we argued in our Working Paper, *Limits of Criminal Law*, man needs society. But this means sharing values, for a society isn't just an aggregate of persons; it is a group of people living together. Now living together involves amongst other things communication, and this involves a need for truth. Allow indiscriminate lying and communication is at an end. Truth has to be the general rule. Lying itself is a parasitic activity which couldn't occur if truth-telling weren't normal. Respect for truth, then, is essential to society.

Truth isn't the only essential social value, though. There are others: respect for peace, for order, for agreeing to differ, for non-violence. Given indiscriminate violence, anarchy or rioting, society would collapse. Put it a different way, such a state of affairs wouldn't qualify for the name *society*.

These then are some of the values that are essential to society. As well as these there are other values which are not absolutely essential to every society but nevertheless very important to particular societies. Societies, like individuals, differ from one another. Canada for example is different from certain other societies, partly because of the values we hold. For instance we prefer a larger measure of personal freedom to choose one's own lifestyle, job and residence than they do in certain other countries. Not that such personal freedom is essential to society. Those other countries seem to work excellently without it. Indeed monolithic societies are possible and many seem to like them, but we in Canada prefer mosaics.

These values then—both those which are essential to any society and those which are important to our kind of society—we tried to bring right into law reform. Divorced

Comparing Notes with France

During the fall of 1974, the Chairman and Vice-Chairman met with representatives of the French Ministry of Justice with whom the Vice-Chairman had established contact two years earlier. These meetings were very profitable in discussing Criminal Law reform. Justices Hartt and Lamer also met with the President of French Magistrates, President Braunschweig, and discussed the initial and continuing training of magistrates. They also had the opportunity to attend an assize trial with President Braunschweig, thus observing French Justice in action.

Similarity with a Difference

While the Criminal Code may vary from country to country, and while procedure may be different from province to province, the principles on which we base our criminal law are generally the same wherever we go throughout the Commonwealth. We were fortunate to benefit from the experience of two of the Commonwealth's most eminent legal academics: Professor Brian Hogan and Professor Louis Waller.

Professor Hogan discussed the theory of our criminal law and specifically looked at the issue of vicarious liability. He is a Professor of Law at Leeds University.

Professor Louis Waller looked at the institution of the trial with a view to trying to decide what elements should be retained as is and which should be changed. Professor Waller is from the Faculty of Law at Monash University, Melbourne, Australia.

from values, law reform is nothing. This is why, for example, we reckoned that reforms in family law must be clearly based on presently shared values. This too is why we have concluded that the criminal law must be seen as having to do primarily with articulating, underlining and reinforcing values.

Bringing such values into law reform is difficult. It takes considerable time and effort. But making the effort marks the difference between real and illusory law reform. It's like the difference between agriculture and farming as the man from the Prairies put it. *They're the same thing,* he said, *except that farming is doing it.* And law reform—real law reform—is *doing it*: it means we really have to work seriously at plotting the proper course.

Acting

But having plotted the proper course, the law reformer has to get to work and make the voyage. He has seen and judged and now he has to act. He has ascertained what is wrong with the law and produced a recipe for putting it right, so now he has to strive to get his recipe adopted.

How then did we go about getting our recipes adopted? In several different ways. Of these the most obvious way—the way that everybody thinks of automatically—is that of recommending legislation. We have done much less of this than is usually done by law reform bodies, because, as we have frequently pointed out, we don't believe that altering the written law necessarily alters the reality. The *Bail Reform Act* is evidence enough of this. All the same, we have made legislative recommendations. For instance, on strict liability, on the penalty for regulatory offences, on discovery and most recently on expropriation, our working papers made recommendations suitable for legislative action. As well as putting such recommendations in official papers, we have on occasions recommended in less formal ways. Finally, members and researchers from our criminal law project appeared by invitation before legislative committees and presented briefs before a Senate Committee on the *Cannabis Bill* and before a House of Commons committee on the *Environmental Contaminants Bill.*

Another way of getting our recipes adopted is by persuading those who operate the legal system to do things differently. Things can often be changed administratively without recourse to legislation. We have already drawn attention to the project on discovery that we helped set up in Montreal. Our previous annual report discussed the project on diversion, which in a limited area allowed certain suitable criminal cases to be diverted out of the main stream of the criminal justice system into other and more suitable channels; and this project is being copied now in other areas. Another example comes from our work on family law, which led us to recommend a unified family court—a matter of course for federal-provincial collaboration; and our encouragement has led in certain areas to attempts at such unification by administrative development. Much of the law is developed in this way, by administrative techniques, not least of course by administrative tribunals. Before one such tribunal, the Canadian Transport Commission, researchers from our administrative law project appeared and presented a brief on the question of costs of interveners before tribunals.

Lastly, and most important, we have always seen law reform largely as a matter of changing beliefs and attitudes rather than written laws. We have seen it as concerned pre-eminently with the general public's attitude. For this reason we have tried from the beginning to mount a dialogue with the public.

Mounting such dialogue hasn't been easy. *I can call spirits from the deep,* boasts Owen Glendower in Shakespeare's Henry IV. *And do they come when you do call for them?* asks Hotspur. As D. H. Lawrence said, *Life makes no absolute statements; it is all call and answer.*

Testing Discovery

Following the publication of our working paper on *Discovery,* Montreal judges, the Honourable James K. Hugessen, Deputy Chief Justice of the Superior Court, the Honourable Andre Fabien, Chief Justice of the Court of Sessions of the Peace, as well as Justices Jacques Lessard and Yves Mayrand of the Court of Sessions of the Peace, took the initiative of testing, through a pilot project, the measures recommended by the Commission. Impressive results were achieved within the first few weeks: hundreds of witnesses were exempted from appearing in court and the number of preliminary inquiries made at the Montreal Courthouse dropped by two-thirds.

Church Council Viewpoint

Following a number of years of very fruitful consultation on an individual basis, the Canadian Council of Churches and the Canadian Catholic Conference have come together through the Church Council on Justice and Corrections to respond to our Working Papers.

The objective of this new Council is to develop throughout Canada's churches a viewpoint on the moral issues involved in the areas of justice and penal reform and to present this approach to the Law Reform Commission. The Council has met regularly with the Commission throughout the last year. For instance, such basic concepts as fault, guilt, punishment and restitution were the subject of a recent one-day exchange of views between some seven theologians representing as many churches and Commission members and researchers. The Commission very much appreciates the considerable time and effort the Council now devotes to helping inform the public about the issues involved in law reform.

All we can do is call. The public has to answer.

Why does the public have to answer? One reason is that it's no good proposing a reform unless we're sure the goal it aims at is the goal we really want. Otherwise we could end up like the man in the fable who wished for immortality and when his wish came true, grew steadily older, feebler and more miserable until he finally realized what it was he really wanted—eternal youth. His trouble was he hadn't stopped to think.

In law reform we have to stop and think. Take crime for instance. *If only,* some say, *we could abolish crime.* But if we could, would we really want to? Would we really want a society where no one ever stepped out of line, where no one ever challenged the system and where no one ever had a conflict with another? Or would we end up like Midas in the legend? King Midas begged the gods to grant that everything he touched might turn to gold. They did. Everything he touched turned to gold—the food he ate, the horse he rode, the daughter he kissed. He prayed for things to be as they had been before his wish was granted. Fortunately for him the gods heard this second prayer.

As law reformers, we can't assume the gods will be so kind. We must avoid such mistakes. We must make sure what we really want.

But this means all of us must be involved. For one thing, this is only fair: if we really attach importance to the need for the consent of the governed, then law reforms too must enjoy popular consent. For another, it is more effective. *The less public participation there is in the planning process,* says Alvin Toffler, *the less efficacious it becomes.* There is no negative feedback to correct poor plans before errors mushroom into disasters. Such feedback, Toffler points out, can only come from an educated, informed and involved public.

The public then needs educating and informing on law and law reform. But law is difficult for ordinary people to understand. Recognizing this, we commissioned a study called *Access to Law* to increase the lay public's understanding. In addition we have taken steps to increase the knowledge and understanding of law possessed by children in Canada. And finally, throughout our publications—reports, working papers, study papers and other documents—we have done our best to write as simply and untechnically as possible in order to make our work readable, interesting and intelligible.

Understanding the Arctic

Although the offices of the Commission are located in Ottawa, Montreal and Toronto, the commissioners and their staff travel to every corner of Canada, including the Arctic. A few months ago, the Commission sent its Vice-Chairman, Justice Antonio Lamer, to the Arctic to meet with the people of Frobisher Bay and Pangnirtung on Baffin Island. The Vice-Chairman met a large number of natives and almost all of the police officers stationed in the eastern region of the Arctic. The purpose of his visit was to provide this isolated population with information about the Commission and its concerns as well as to obtain a greater understanding of the problems related to the administration of justice in this remote area of our country.

To an extent we think we have succeeded. Our work on criminal law, on family law and on administrative law has received increasing and extensive coverage in the media. Legislators, judges, the legal profession, police and officials in the criminal justice system have provided considerable feedback on our working papers. Law professors, law students, philosophers, and bodies like the John Howard Society are increasingly commenting on our work. The Council of Churches and the Catholic Conference have set up a quarter of a million dollar project in order to respond to our efforts. Finally, the growing number of requests for copies of our papers shows that a useful, constructive public dialogue has now begun. This we welcome, for just as war is too important to be left to the soldiers, law is too important to be left to lawyers.

This then has been our strategy. To see, to judge, to act—we have tried our best to do all three. And now as we approach the end of the period for which the first commissioners were appointed, and this portion of our voyage is nearly over, we feel that though our ship of law reform may not yet be in port, it's nonetheless in sight of land.

Interacting with the Community

All of the Commission's Working Papers are printed in two monthly newspapers—the *National*, a publication of the Canadian Bar Association and *Barreau*, of the Association du Barreau du Québec.

*

The Working Paper entitled, *Principles of Sentencing and Dispositions* was reprinted in the Canadian Journal of Criminology and Corrections.

*

The recommendations in the Study Paper entitled, *The Canadian Payment System and the Computer* have been reprinted in the Canadian Banker.

*

Members of the Commission staff have attended Seminars on Law Reform sponsored by the John Howard Society of Ontario, and the Manitoba, Ontario, Saskatchewan and Maritime Associations of Criminology and Corrections.

*

Commission members have attended Seminars of Judges in Québec, Ontario and British Columbia as well as attending the Conference of the National Association of Provincial Court Judges.

*

The Commission presented a brief to a Senate Committee that dealt with changes in our marijuana laws and to the House of Commons Committee that dealt with the control of environmental contaminants.

*

Members of the Commission are active in training sessions at the National Harbours Board Police and the Ontario Police College. Staff members have also lectured at the Canadian Police College.

*

The Canadian Bar Association and Canada's Crown Attornyes have both sponsored meetings with members of the Commission and have reviewed and commented on our papers. This is besides the personal contribution of many members of the legal profession.

*

Since our last Annual Report we have published 8 Working Papers, 4 Study Papers and 5 Background Papers. We have distributed 134,000 copies of documents in the last year. In addition, 4 illustrated information brochures and 2 *Coccinelle* were published and a total of 900,000 copies were circulated throughout Canada.

the way it worked

This, then, was our overall strategy. How has it worked this year in detail? How has it worked in criminal law, family law, administrative law and evidence law? And how has it worked in terms of communication and information?

Criminal Law

First, criminal law. As Winston Churchill said, the way a society treats its criminals is an infallible index to the level of its civilization. So here our three-stage approach raised three questions:

- What does criminal law really do?
- What should it do?
- How best ensure it serves this purpose, and this purpose only?

The Effect of Criminal Law

Ask anyone about criminal law and he'll probably say: *It's there to make sure crime doesn't pay.* Criminal law forbids wrongful acts, sets a penalty for them and punishes those that do them. This serves the purpose both of justice and of crime prevention. In George Eliot's words, *the law's made to take care o' raskills.*

A neat and simple picture, but, we asked, what of the reality? First, who are the rascals and what makes them count as such? Is it the acts they do that makes them rascals? Or is it the status they already have that makes their acts count as rascality?

Surely, our average man replies, *they're rascals because they do rascally things—things the law des-*

ignates as wrong.

Things the law designates as wrong, indeed, but are they really wrong? Just think: who makes the law that says they're wrong? The rich, the high, the mighty—those at the levers of power. As Goldsmith put it, *laws grind the poor and rich men rule the laws.*

Take for example what most people reckon the basic criminal offence—stealing. Of course, there has to be a law against theft. As the cowboy said, *you have to have a law against finding things that ain't lost.* But do we have to have the law we have? Why are certain kinds of *rip-offs* punished as stealing and others praised as smart business practice? As was said in the old rhyme on enclosures,

The law doth punish man or woman
That steals the goose from off the common,
But lets the greater felon loose
That steals the common from the goose.

Under the present law, it seems that gentlemen don't steal; at best they only outsmart others; at worst, they're criminals in plain clothes. To a large extent what they do isn't criminal by definition.

The proof of the pudding, though, is in the eating. Look at conviction statistics. Who form the bulk of those convicted? The poor, the young, the disadvantaged. This is a general trend in all western countries, and Canada is no exception. This was partly borne out by a study we did on those convicted in September, 1967 in Canada of their first indictable offence. The *September Study* showed that over a quarter of the people in the sample were under nineteen and almost three-quarters were under thirty.

Next, look at the imprisonment statistics. They tell the same story with a special twist. Our study *The Native Offender and the Law* revealed that Indians, Metis or Eskimos, who form only 1.5 per cent of Canada's total population, account for nearly 10 per cent of inmates. In fact in Saskatchewan almost 60 per cent of those committed to Provincial jails were Natives. Are these groups really five times as criminal as the rest of us? Or is this a result rather of our laws? A Greek sage said, *laws are like cobwebs—they catch small flies but let great hornets through.* Are our laws cobwebs?

All the same, replies common sense, *some things must clearly be prevented—murder, rape, wounding and so on. These must be prevented, whoever does them, and criminal law is there to do the preventing. It does so by deterrence and by rehabilitation.*

But do they work? What about deterrence? Most people feel in their bones that deterrence works: after all parking tickets deter us from illegal parking and library fines make us bring back books on time. But how far does this hold good for crimes like rape and murder, like theft and burglary? On this the evidence is notoriously inconclusive. Recent research has failed to prove the efficacy of general deterrence, and though some recent economics research has suggested that deterrence works very well, other research, in turn, has queried the validity of that research. All we can do perhaps with regard to deterrence is to adopt Tallulah Bankhead's immortal words and say: *there's less in this than meets the eye.* How far deterrence works we just don't know.

Then what about rehabilitation? If punishing doesn't deter, does it reform? Does it turn offenders into decent members of society? Again we can't be sure. It's difficult to know for certain how far different treatment given to different offenders prevents recidivism. As the *September Study* put it, *the only sanction which guarantees to prevent recidivism one hundred per cent is capital punishment.* The effectiveness of other measures is not fully known.

What we do know is this: crime doesn't ever diminish or go away. As the French sociologist, Quetelet, said centuries ago, *crime is a terrible toll we pay continually.* Worse still, the toll apparently increases: according to statistics the crime rates are rising year by year. In Canada alone the last decade has shown a doubling of the figures for property offences. Who says crime doesn't pay?

One person who says crime doesn't pay is the victim. He says the same, alas, about the criminal law. Indeed, one of the saddest things about our criminal law is its treatment of the victim. Here is the person who was wronged, the one who's suffering, the one who's burning with resentment. And what does our law do for him? It reduces him to a spectator or at best a witness. For instance, should he have some say about the offender's sentence? Worst of all, the criminal law does little for him by way of restitution or compensation. In fact the victim of the crime becomes also the victim of the criminal process—the forgotten man. Our present process directs all our attention on the offender. The victim is *the man who never was.*

What criminal law's supposed to do, then, and what it actually does are two quite different things. It's supposed to satisfy our desire to stop people committing wrongful acts. In reality, though, we can't be sure that criminal law stops people from doing them or that we really

NEW CRIMINAL CODE

An Approach

A task force set up under the supervision of the Vice-Chairman was commissioned to prepare a report on the requirements of a true codification of Canadian Criminal Law. This report contains a general plan as well as an approach to codification of the substantive part of Criminal law. Invited by the Commission to participate in the work of the task force in Montréal were two distinguished French jurists, professors Georges Levasseur from the University of Paris and Raymond Gassin from the University of Aix-en-Provence. This preliminary study will be published shortly.

want the criminal law to stop them. In fact the citizen's mind is queerly divided when it comes to crime. He feels we should get rid of crime, and so he forks out taxes to pay for policemen, courts and penitentiaries. But never enough, because taxpayers are too mean to pay police forces and penitentiaries sufficient money to do a more effective job. *You want justice,* says the man in Brecht's play, *but do you want to pay for it?* And besides, the citizen may well have a sneaking love of crime: after all, what does he really like to see in newspapers and on television?

One thing we know for certain, though: the criminal law produces *anti-welfare*—fines, imprisonment and other kinds of suffering. What's more, in Canada it produces more *anti-welfare* than in many other countries. Our criminal law is more repressive than that of most other similar jurisdictions: we imprison more people and imprison people for longer terms than do most Western countries. Perhaps criminal law itself, not crime, creates part of the problem.

Part of the problem is the price we pay for using criminal law. As we said in *Limits of Criminal Law,* you get nothing for nothing in this life and everything comes at a cost. The price we pay for criminal law is threefold: suffering by being punished, loss of liberty by being forbidden to do things, and loss of the money we pay to fund the criminal justice system. We therefore ought to try to minimise the cost by going easy on our use of criminal law. We have to learn restraint.

The True Purpose of Criminal Law

If criminal law doesn't stop people being criminals, what does it do besides producing anti-welfare? The answer is: it helps protect our fundamental values.

Man needs society, as we argued earlier. And this means sharing certain values—respect for non-violence and truth as a bare minimum. These are fundamental values, essential to any society. Besides, there are other important, though non-fundamental values, shared in our particular society—respect for freedom, privacy and human dignity, for instance.

Both kinds of values need to be protected. Essential values have to be protected to stop society's disintegration. If everybody felt free to take to violence or if lying became common practice, social life wouldn't be viable. Certain non-fundamental values also have to be protected if the society is to stay the kind of society it is. If Canadians came to think it right that the authorities should regulate the minutest details of their life and tell them where to live, what work to do and how to dress, then Canada would become a very different sort of country.

Take an example—strict liability. If Canadians were happy to have laws punishing people who never intended any harm and have no moral fault, then where would be our *just society*? At the outset of our work on criminal law we dealt with that curious doctrine of strict liability, common to most Western countries, which allows conviction and punishment of people who in any moral sense are quite without blame. We recommended that it should be replaced by a doctrine of due diligence.

Another example concerns mental disorder and the criminal law. Based on nineteenth-century English law, our rules on the criminal responsibility of the mentally disordered are archaic, artificial and unjust. We suggest a different approach to square more satisfactorily with our basic notions of freedom and responsibility. We want our criminal law to be what at common law it always was—a law based firmly on the notion of choice.

In these two examples—strict liability and mental disorder—we want our criminal law to do what it should do in all areas: not undermine our values, but bolster them and underline them. But how does it do this? By treating seriously those acts that are seriously wrong. To see the importance of this just think

how queer it would be if criminal law did the opposite. How odd are the following lines in a certain television play: *On the last occasion on which he took a life he was warned by a detective sergeant that complaints had been lodged and that action would be taken against him if he failed to conform to the law.* This isn't how we operate our criminal law.

As we said in *Limits of Criminal Law*, when values are threatened, criminal law serves various purposes: it provides a response, articulates the values threatened, helps to inculcate those values, and provides the rest of us with reassurance. First it is a *response*. To take an analogy, when someone—a friend or colleague—dies, we feel called to respond by acting gravely: we stand in silent recollection, attend a burial service and so on. Death is a serious event: we feel a need to solemnise it. But so is crime. Once a serious crime is committed in our midst, we can't just ignore it, we must do something. And criminal law is a means of doing something.

But criminal law is more than a mere response to breach of values. After all, what does it mean to really hold a certain value? It means various things. it means to act in certain ways, conform our conduct to that value, commend those who despite temptation to the contrary stick to the value, and condemn those who contravene the value. So if we really hold that murder is *out*, then when one member of our society murders another, we have to *articulate* our holding of that value. Prosecuting, trying, convicting, and punishing the murderer does just this. Just as medals for bravery, prizes for achievement and canonization for sanctity officially articulate our respect for meritorious behaviour, criminal law officially articulates and clarifies our condemnation of bad behaviour. As Sir John A. MacDonald says in the play *Louis Riel: Once more the outlaw shapes the law.*

There is another purpose, though. Our values must be learnt and reinforced. These need various teaching and socialising agencies, like families, schools and churches. But one such agent, and one all the more important as those others gradually seem to abdicate their teaching role, is the criminal law. As Desmond Morton wisely said, the criminal trial is a morality play which reiterates the lesson that murder, rape, robbery and so on are *out of bounds*. Such lessons help to *inculcate* the value threatened by the criminal.

They also serve a further purpose: they provide the rest of us with *reassurance*. They reassure us first by letting us see justice done. Suppose that while most of us refrain from violence and dishonesty, one or two resort to murder and robbery and nothing is done about it. The rest of us will feel that this is unjust and that we ought to make society as just as possible. Criminal law is one way of trying to satisfy that want.

But quite apart from the question

Techniques of Legislative Drafting

Concerned with the complex problem of legislative drafting, the Commission decided to study the European approach in this matter. Bernard Grenier, a researcher with the Commission, and Pierre Béliveau, professor at the Faculty of Law of the University of Montréal as well as a consultant for the Commission, spent four months with the French Ministry of Justice, in Paris, carrying out a comparative study of French and Canadian legislative techniques for the purpose of improving the latter where appropriate. They studied the pros and cons of French codification as well as its various forms. They also became familiar with the experience of other European countries such as Switzerland, and agencies such as the European Council and the European Communities.

Messrs. Grenier and Béliveau had the opportunity to work with French jurists in the drafting of bills involving, among other things, amendments to the Criminal Code and to the Code of Criminal Procedure whose objective is to propose alternatives to short prison sentences and to limit preventive detention. Their experience will be useful to the Commission in preparing legislative drafting, particularly in the area of criminal law.

The Commission has established a very good relationship with the authorities of the French Ministry of Justice and wishes to thank them for their cooperation.

of justice, there is another need for reassurance. If most of us refrain from violence and dishonesty even when it would suit us not to, and if one or two resort to murdering and stealing and get away with it, then the rest of us will grow cynical and disillusioned: we'll feel we're being *taken for a ride*. Chances are too that we'll take the law into our own hands and resort to lynch law. Out of the window then goes order. Hence our need for criminal law.

Given this view of criminal law, then there are certain corrollaries. One concerns the scope of the criminal law, another the nature of the criminal trial, and another the matter of sentencing. And all involve restraint—the criminal law is a sledgehammer which we should use no more often than necessary.

Take first the *scope* of criminal law. In our view criminal law should be confined to those offences which, like rape and murder, seriously threaten essential or important values. As we recommended in *The Meaning of Guilt*, all serious criminal offences should be contained in the Criminal Code. Offences, like illegal parking, which don't seriously threaten these values but may be anti-social, should form no part of the real criminal law. For these the serious penalty of imprisonment should be excluded. And acts which neither threaten social values nor have any anti-social character but pertain more to a person's own life style shouldn't be against the law at all.

Next take the criminal trial itself. Of late it seems that lawyers have been divided. One group sees trials as conveyor-belts processing people as quickly as possible into the post-conviction part of the criminal justice system. The other group sees them as due process hurdles for prosecutors to surmount before they can hand their charges over to the next stage in the system.

In our view both groups are wrong. Both make the same mistake of looking at the trial simply as a hoop through which the accused must go en route to the next stage. The only difference between them is that one group wants to make the hoop as easy as possible to go through while the other wants to make it as hard as possible. Both fail to see that the trial has a function, not just as a step to the next stage in the process, but as a stage that is complete in itself.

What, then, is the function of the criminal trial? Following Morton's suggestion that the trial is a kind of morality play, we argued in our work on the criminal trial that the trial at its best is a contest between good and evil, good represented by the prosecutor, evil—according to the prosecution—by the accused, where we're provided with a kind of moral discovery: evil is unmasked. Is the accused really evil? Did he actually commit the crime? Did he in fact have some justification? Is that sort of act really wrong? Such questions the trial enables us to grapple with. It lets us talk about what concerns and disturbs us, and allows us to discuss openly and publicly the things we need to have discussed.

But what does this mean in practical terms? First it means that criminal trials should be reserved for the conflicts that need this kind of public moral contest. Many incidents at present finding their way into the courts don't need it; they are the natural and normal outcome of group living, and people who live in groups should learn to solve their own conflicts. To help such people find them, we mounted the *diversionary option* scheme already mentioned, which forms the subject of a Working Paper and a series of study papers. The accent here is on reconciliation, on the parties settling their differences themselves, and on moving positively to a more fruitful relationship.

Some cases, though, aren't fit for the diversionary option. They're far too serious—the conflict has got out of hand. These have to go to trial. What's needed then for these is a fair trial in accordance with justice and the criminal law.

This means two things. First, it means that the outcome should be dictated by the demands of justice and not by any bargain struck between the parties. In our view plea-bargaining can't be justified. To decide upon a defendant's guilt or sentence in accordance with what he's prepared to accept and bargain for is like determining a student's grade by reference, not to the work he's done, but the bribe he's offered his professor. If the professor hasn't time to assess all his students' work, then either we need fewer students or more professors. Likewise, if the courts' case-loads are too big to get through without plea-bargaining, then we may need more courts, fewer prosecutions or better procedures. Limit the scope of criminal law, as we suggest, and make good use of the diversionary option, and the problem may well solve itself. Meanwhile plea-bargaining, is something for which a decent criminal justice system has no place. There has to be a trial.

Second, the trial must be fair. This means that the accused must be a full participant and have his day in court: he has to be a subject, not an object. But what if he's unfit, by reason of mental disorder or some other disability, to plead? This question formed the subject of *Unfitness to Plead*, in which we faced the following dilemma: try a

mentally unfit accused and we deny him a fair trial; declare him unfit and postpone the trial till he recovers and the charge may hang over him forever while he himself may languish in a mental institution till he dies. We have recommended a way of minimizing this injustice.

Fortunately most criminal defendants are *quite* fit to plead. In their case, what more is necessary to make the trial a fair one? Given that the accused can take part, can have a lawyer represent him, and can get legal aid if he can't afford to pay a lawyer himself, we still consider him at a disadvantage. If he is to have a fair chance of answering the case against him, he has to know clearly the nature of that case. Prosecutors should allow the accused much more discovery of their case than they usually do. As we said earlier, our Working Paper *Discovery* argued the need for greater discovery in the interests both of justice and of expediency. This working paper prompted judges in Montreal to mount an experiment in which we have assisted and cooperated. It involved crown attorneys giving full discovery to the defence in lieu of preliminary inquiry. This has won general acceptance, has proved fairer than previous practice, and has turned out to be vastly more efficient. Defendants who know the full case against them have not only been better able to prepare their defence, they have also been better able to see in many cases the futility of contesting the charge. In such cases, by pleading guilty they have saved witnesses the trouble of appearing to testify, have spared jurors the need to serve, and have shortened the time spent on the cases by all court personnel. The monetary saving alone is estimated in the millions of dollars.

The third corrollary of our view of criminal law relates to sentencing. Here too, the emphasis is on restraint. Punishment hurts.

Today no punishment hurts more than imprisonment. As Oscar Wilde wrote in *Reading Gaol:*

I know not whether laws be right
Or whether laws be wrong.
All that we know that lie in gaol
Is that the wall is strong,
And that each day is like a year,
A year whose days are long.

Alternative Ways of Sentencing

During the deliberations about the use of Sentencing Guidelines, we were joined by Professor L. Hulsman of the Faculty of Law at Erasmus University in Rotterdam. Professor Hulsman is heading a Committee examining restitution and compensation in Holland and has previously served with the Council of Europe.

But criminal statistics suggest that far too many people are being imprisoned in Canada today and for terms that are far too long. Indeed few democratic countries make such extensive use of prison. The excessive suffering involved, the negative approach of isolating offenders from the community, and the expense entailed—$14,000 a year is the estimated cost of keeping a person in jail—led us in *Imprisonment* to recommend that prison be confined to two sorts of cases: (1) where the offender is too dangerous to be left at large, and (2) where no other form of punishment will suffice to denounce the wrong done and underline the value infringed. Yet the more rarely we use imprisonment, the more rapidly it may become unnecessary for denunciation.

Certainly we hope that prison may become increasingly unnecessary. Other forms of disposition are so much more constructive—particularly restitution and compensation. In *Restitution and Compensation* we urge that restitution should be made a central consideration in sentencing and dispositions, and that compensation is necessary to give increased recognition to the victim in the criminal process. To make fines more constructive, and more equitable, we argue in *Fines* for a system of day-fines to gear the penalty to the offender's means in the way our progressive tax system seeks equality of sacrifice by gearing tax to taxpayers' means.

In this way, using criminal law with restraint, employing it to bolster core values and utilising constructive sentences, we may achieve a more modern, more humane and more civilized system of dealing with offenders.

The Way of Reform

How best ensure we get this system? What is the most practical way of reform? *People don't object to reform,* it has been said; *what irks them is being reformed by people no better than themselves.* Yet when it comes to evaluating alternative possible types of criminal law, perhaps no one is really much

more qualified than anyone else to do it. All we as law-reformers can do is examine the problem, discover alternatives, and draw out the implications of each alternative in the light of that general value system held by our society. Eventually the public must take over. The public must reform its laws itself.

Family Law

Hard as it is to grapple with criminal law, it's harder still to deal with family law. Criminal law after all comes squarely under federal jurisdiction, while family law is both a federal and provincial concern. Here, then, we have tried to see the real family situation with its problems, to judge how best help resolve those problems, and to act in order to co-operate with the provinces in devising the appropriate mechanism for dealing jointly with family law issues. To that end we have from the first held ourselves available for consultation by the provinces. Also we were to some extent responsible for setting up an interdepartmental committee of government to facilitate a joint federal-provincial approach to family law problems.

But first we had to see what are the present problems in family law. Chief among them is the factor of change. The twentieth century has been one of change rather than stabilization in this field—change in the basic notion of the family, change in the position of husband and wife and change in the parent-child relationship. These three developments manifest themselves in three current phenomena: the women's liberation movement, the youth rebellion and the sexual revolution.

First, women's liberation. This indicates a shift away from the Victorian image of the autocratic father who alone is legally and socially responsible for making all major decisions affecting the family. The accent now is on equality between the sexes. Long left behind is the traditional assumption that *a woman's place is in the home.*

Also left behind is the notion that *children should be seen and not heard.* Each member of the family, we hold today,—children no less than parents—should be helped to fulfill himself and find his own way to personal happiness. More important still, childhood is no longer seen merely as a stepping-stone to adulthood. Instead we recognize it better now for what it is: a stepping-stone certainly, but in addition a period existing in its own right—a stage of life with value in itself. Such recognition can be seen in the recent upsurge of concern for children's rights.

Most notable, however, has been the sex revolution. Traditional values and the ideas of *the good old days* are challenged, scrutinized and criticized. This even goes for marriage itself. Gone are the days when we could say, *Marriage is such a fine institution that no family should be without one.* Today we find more public tolerance of a variety of unions: trial marriage, contract marriage with renewable option, open marriage, group marriage and homosexual marriage.

This change in public attitude reveals itself too in a different view of divorce. Much water has flowed under the bridge since Robert Benchley said, *the surface of divorce has not been scratched yet: it's lucky everybody isn't divorced.* Today divorce carries far less social stigma than it did. People accept that some marriages just break down without either of the parties being primarily to blame.

But how has our law kept abreast of all these changes? In a word, it hasn't. The changes in family structure and organization in the real world aren't mirrored in our legal arrangements. The changes in our attitudes and values regarding the family, sex and marriage aren't reflected in our law and jurisprudence. No wonder the Canadian public in response to our initial questionnaire asked that our programme of reform should include family law.

Once we included family law, however, we encountered a major difficulty. Our task, we reckoned, was to try to make the law more truly reflect the social need. So family law, we concluded, had to be revised to deal more appropriately with the Canadian family. But then, what is the Canadian family? In fact we know extremely little about it. Indeed it's questionable how far there is such a thing as *the Canadian family.* Instead there seem to be different types of family: the Anglo-Canadian family, the French-Canadian family, the Indian family and the Eskimo family, to mention only the most obviously different types. The truth is Canada is a mosaic: families differ culturally, ethnically, linguistically, religiously, ideologically, and in other ways. How far is there enough consensus on which to base our family law? Is there a basis on which to build?

What do we judge to be the basis of any viable family law? Indeed what is our philosophy of family law? It starts from the premise that human beings are by nature social. This means, as we said when discussing criminal law, that they share certain values, principles, standards and attitudes. In particular they share common values with regard to those matters which are of

serious concern either to individuals or to society. Sex is one of these. So too is the bringing up of children.

Sex is a basic human drive. As such, given the human condition and the divided self, it is also a major source of conflict. 'X' wants 'Y' for his sexual partner but she doesn't want him for hers. Where does his right to have sex with her end and where does her right not to have sex with him begin? Such are the conflicts human life is made of, and such is the stuff of morals, religion, literature—and law. Inevitably we need to have laws on these problems, although not necessarily those very laws we have.

Sex, then, is vitally important to society, but so is the bringing up of children. Society has to make provision for its own renewal. Who is to be responsible for babes-in-arms, for young children and for adolescents? How are they to be educated? These are questions every society has to answer, even if it only provides answers by default—by doing nothing or by simply letting the parents act as society's deputies. These questions our own society answers primarily through its family law provisions.

Our premise, then, that sex and child rearing are matters of great concern to any society leads us to conclude that any society needs some sort of family unit. It needn't be the typical Victorian lifelong union of one man and one woman. It needn't be the typical *two parent* family: single parent families, multi-parent families, communes—all these alternatives are possible. But some sort of unit there must be. In short, there have to be arrangements to deal with these socially important matters.

Given that we have such arrangements in our society—we have in fact a variety of types of family units, although the typical two parent union for life is the most prevalent—what is the proper role of family law? It is, we think, to provide constructive means of resolution of family conflicts and to promote and protect the basic institution of the family unit.

Protecting the family unit, though, isn't simply setting our faces against divorce. In our view society needs family units, though, as we pointed out, these come in different shapes and sizes. But above all, society needs useful, fruitful family units. There can be instances where preservation of a family would militate against the welfare of the individuals making up that family. Such conflicts of interest aren't resolved by parroting homilies. For example, opponents of divorce may say, *divorce is bad for children.* But here the real question is not whether it's bad for children, but whether it's worse than the alternative. Living with two parents locked in conflict can be more damaging for a child than living with one separated from the other by divorce. On this, however, there is still a notable lack of sociological data.

In our view, then, the role of family law is to promote fruitful family units. This means first that in general law shouldn't interfere with marriages that are working well. All it should do is foster arrangements calculated to produce fairness and harmony between the parties to such marriages. One of the most unfair aspects of present family arrangements is the inequity regarding family property. Our recommendations, set out in our Working Paper on *Family Property*, aim to put both parties on a footing of equality, so as to produce greater harmony, more justice and an increased chance for the average marriage to be viable.

But concern for fruitful family units means secondly, that the law needs to step in to deal with marriages that are no longer fruitful. And here we see a kind of paradox. Law is often criticized for over-emphasizing the pathological: it stresses divorce rather than marriage. Yet in a way law is quite right to do so. After all, to take an analogy, look at medicine: it concentreates on injury and illness rather than health. That too is right. Surely it's bad enough to have to call the doctor when we are ill. Don't call him also when we're well. The same with law: we need it—perhaps unfortunately—when things go wrong, but surely not when things are going

TWO MILLION

words

Researching this most important field of concern—Family Law—kept, over the last four years, some thirty academics, lawyers, judges, sociologists and other consultants very busy. More than two million words were written in all covering some thirty different studies.

In addition to three Family Law working papers already published, three more are to be released during the next few months. Furthermore, background papers are being published through Information Canada.

The Commission is planning to forward its final report to the Minister of Justice and Parliament next winter.

right. So family law is right to fasten on marriage breakdown, for this is where the law is necessary.

But what is marriage breakdown? Clearly not a simple isolated event occurring suddenly. On the contrary, it is invariably a slow and gradual process of disintegration. On this account, many of our recommendations presuppose new techniques and procedures going far beyond our traditional concepts of law, lawyers and courts. So we have recommended the introduction of new laws and procedures to encourage reconciliation of differences between spouses, to promote the welfare of the family as a whole instead of vindicating private *rights* and punishing matrimonial *wrongs*, and to treat the causes rather than the symptoms of family breakdowns.

Many of these recommendations involve substantial departures from the existing legal regime and judicial process. To take one example, *The Family Court* urged a move away from the adversary system and recommended the extensive use of social services to mitigate the injustices flowing from the traditional approaches of the law and the judicial process. In *Family Property*, we condemned the present law regarding family property and we suggested changes of a fundamental character. Since then we have been undertaking an extensive review of the need for fundamental alterations in our divorce and maintenance laws.

These then are the problems as we see them and these are the methods we judge necessary to solve them. But how do we act to see that those methods are applied?

First, we bear in mind that it is often impossible to predict the consequences of new arrangements. Where possible, therefore, we have favoured the development of pilot or experimental projects to test the theses articulated in our Working Papers. Since publication of *The Family Court*, a number of provinces have taken steps to develop pilot projects. While one province, British Columbia, developed such a project under provincial auspices, other projects now being considered will involve close federal and provincial co-operation. There is every possibility that pilot projects will be established in the near future in Manitoba and Saskatchewan, several other provinces are presently formulating proposals for submission to the federal government, and no doubt new pilot projects will be developed in a number of areas across Canada. Encouraging and assisting in such projects and in such federal and provincial co-operation has been the way we have acted to further reforms in family law.

Administrative Law

In administrative law, also, we have tried to see, judge, act. Seeing is what most of our work in this branch of law is about. Only a very small number of administrative decisions are challenged in the courts. But administrative law is developed out of those challenges. As a result, it gives a limited picture of what really is an immense process —a process in which thousands of decisions are made every day. Very few people aren't touched in one way or another by these decisions.

Who makes these decisions? And how do they do it? These are important questions for the people affected. Indeed they are important questions for everyone, because we all have an interest in the efficiency, if not in the fairness, of administrative decision-making.

Very little has been written about the administrative process, about how statutory authorities make their decisions. These authorities are public servants, agencies, boards, commissions, departments and tribunals created and empowered by Parliament for particular purposes. Here, then we have had to start from scratch: we had to see the total picture. Our first step therefore was to undertake descriptive studies on how a number of these authorities make decisions and on the practices and procedures they follow. And in doing these studies, our researchers attempted to see things at first hand, to *live* with the agency and its problems during the course of research.

Our studies have so far concentrated on what could be called independent administrative agencies. Two studies of this type of agency, operating in very different fields, are now complete, one on the Immigration Appeal Board and the other on the National Energy Board. They will be published shortly. Seven more we hope to complete over the next year—on the Anti-Dumping Tribunal, the Atomic Energy Control Board, the Canadian Transport Commission, the National Parole Board, the Pension Review Board and the Unemployment Insurance Commission. Meanwhile during this year we circulated an interim report on the Canadian Transport Commission, and it is being studied as part of the current review of transport regulation by the government.

These descriptive studies have enabled us to see better the administrative law picture, and, having seen it, to judge what and where the problems are. Indeed we are planning a report on the federal administrative process, its important char-

acteristics, attributes and problems. In this we are trying to evaluate the administrative process, to suggest improvements, and to point the way for further research and reform.

But law reform means more than seeing problems and suggesting solutions. It means trying to persuade people to adopt your preferred solutions. So we have tried to help statutory authorities with some of their current problems. For example, we have made sugestions to a number of administrative tribunals about *notice*—about how administrators tell people what they are doing and what people can do about it. In addition, researchers from our administrative law project intervened in a *legislative* hearing before the Canadian Transport Commission. They did so to present their views before proceedings which could lead to changes in rules or policy by the agency in question. This intervention concerned the matter of awarding costs, particularly to citizen groups intervening in agency proceedings. In these ways we have tried to act to further our suggestions for improving administrative law.

From the findings of our empirical studies, we are beginning to develop a broader framework for an examination of the larger questions. One aspect, for example, relates to public participation. Such participation is on the increase, and this has presented many statutory authorities with difficulties. Procedures which have been designed for a limited number of parties, and which often rely on trial techniques, often prove to be inadequate when many parties intervene in the same matter. We are currently considering this new phenomenon and studying the ways in which some tribunals have reacted.

Expropriation

A particular aspect of our work on administrative law related to expropriation. Here, we discovered that some 1200 federal statutes authorize expropriation. What's more, we found that most of them do so without providing an opportunity for owners of the property expropriated to be heard and without prescribing full compensation for their losses.

In modern societies some degree of expropriation is inevitable. The problem is to balance society's needs against the need for justice to the individual. In the light of our researches and of comparison with what happens in a number of jurisdictions, we judged that the problem can only be solved by a fair expropriation law containing certain basic essentials. Those affected by the expropriation must be treated equally. They must be able to discover their rights easily and understand them. There must be a public hearing prior to the decision to expropriate. Compensation for all losses must be available. And there must be political accountability for the final decision to expropriate.

These basic essentials of a fair expropriation law are by no means uniformly guaranteed in Canada, despite the improvements provided by the *Expropriation Act* of 1970. For this reason we have suggested a new uniform statute to govern all federal expropriations. This statute would follow the pattern of the *Expropriation Act* of 1970 but would include a number of variations and improvements. Some features of the statute are hearings that would allow independent assessment of proposed expropriations, compensation of owners for actual expenses reasonably incurred, a less expensive alternative than the Federal Court of Canada for owners claiming small amounts, and special provisions to give equivalent protection to owners affected by the land acquisition and expropriation by railway and pipeline companies.

These suggestions we made in a Working Paper on *Expropriation* which has been published and widely circulated.

Canadian Payment System

In this field, too, we are still learning to see and understand. Burgeoning computer technology is fast developing the future payment system, while we attempt to cope with today's and even yesterday's problems with ancient tools. Only yesterday it seems the usual form of payment was cash; today it is cheques. And these, though expanding at a phenomenal rate, are increasingly supplemented by credit cards. Immediate electronic payments will soon replace both in many transactions.

Our quest began with the simple notion of reviewing the statute governing cheques—the *Bills of Exchange Act*—in keeping with our mandate of systematically reviewing and modernizing the laws of Canada. But we soon concluded that a mere revamping of this obsolescent statute was inadequate and that what we needed to learn was the methods of payments actually in use and those that were developing. This led us into an examination of future computerized payment system. This was the subject of a study paper *The Canadian Payment System and the Computer: Issues for Law Reform* published last fall.

That study paper included not

only what we had observed but also our evaluation of the situation. Our judgment led us to the following conclusions. First, when payment systems are computerized, many present practices required by the law, on the assumption of a paper-based currency, will become uneconomic and unnecessary, and banks shouldn't be forced to adopt them. Second, the future payment system must be organized to meet consumer needs—the necessary consumer rights and remedies must be built into the system. But in order to know their rights and remedies, consumers need to understand the system. This means new techniques to promote that understanding—the system mustn't be devised solely by financial institutions. Finally, no segment of the financial community must be given an undue advantage over its competitors: in a free economy no participating institution can be allowed to dictate to the others.

To try and implement the above conclusions, our researchers have co-operated in a study of the payment system begun by the Government. In addition we propose to continue having a member on the Interdepartmental Committee recently established to delve further into these problems. This way we can advance our views, particularly on the issues we have just identified—in a subject as technical and fast moving as this one, the best means of assisting in law reform.

Drawing from a Common Experience

One of the first tasks accepted by the Commission was a review of Canada's Evidence Law. One model we consulted was the American Model Code of Evidence and we were fortunate to be able to draw on the experience of Judge Spencer Gard of the Supreme Court of Kansas, one of the originators of that Code.

Judge Gard enabled us to see some of the serious questions that had to be considered in trying to introduce a Code of Evidence in Canada and explained the ways the adoption of the Code was facilitated in the United States.

Evidence Law

A key part of the legal process is the trial. But what does a close look at the trial reveal? A mass of technical and often arbitrary rules apparently preventing witnesses from telling the truth as they know it. Evidence accepted by all reasonable people turns out to be inadmissible because it's hearsay or for some other reason. The result is technicality and unreality, delay and often increased expense.

How can evidence law be improved? How can it be made to cater to the social need? First, we must understand the reason why we have to have laws on evidence. The reason is simple: in an adversary legal process such as we have in Canada it is left to the parties themselves to put evidence forward, so naturally there must be rules to guide the parties on the matters to be considered by the court—no rational system of law could leave the parties absolutely free.

So judges naturally developed rules of evidence. Unfortunately, however, such is the common law doctrine of precedent that over the years the rules became too cumbersome and complex. Yet, given that questions on evidence law often arise unexpectedly in the heat of the trial and must be answered

MILITARY LAWYERS

Constructive Criticism

From the beginning of its existence the Commission has maintained a useful liaison with the Judge Advocate General of the Canadian Armed Forces, and during the past year this relationship has continued to flourish. At the invitation of Brigadier General J. M. Simpson, the Commission's Chairman and two members of the Commission's staff attended one day of the annual conference of the Judge Advocate General at Canadian Forces Base Trenton.

They reviewed with the military legal officers the Commission's tentative proposals for changes in the Law of Evidence.

It is interesting to note that the Armed Forces have had long years of experience with their own Rules of Procedure which, in effect, are not unlike a codification system. This exposure of an important draft paper in a working session elicited candid and constructive criticism of meaningful value to the Commission.

on the spur of the moment, a relatively simple and easy set of evidence rules is desirable.

But how are we to get such simple rules? Our method of approach was as follows. First we established the Evidence Project to make an examination of the law in depth. The Project then put forward tentative suggestions for improvement, and these were submitted to the legal profession for comment. Professional reaction—at public meetings and in written communications—was reviewed by a special task force. In the light of this review we have now produced a Working Paper setting out the principles underlying our proposals. This Working Paper should be out shortly. It looks at evidence as a total picture and, rather than tidying odd bits of the law, attempts to set out a comprehensive solution.

Communication and Information

As we said earlier, the process of law reform we believe in requires continuing dialogue with people—people interested in law and in change. But many interested and talented people are unwilling to undertake or even attempt to undertake a meaningful role in law reform. They shy away from the complexity and confusion of both the form and substance of the law. Naturally enough, for a lot of legislation is difficult to understand and many of our present laws are incomprehensible to those not used to legal reading. So an honest approach to law reform means giving the public useful access to the law itself. Last year we started to do just this.

We commissioned a study called *Access to Law.* Here a group of lawyers, journalists and librarians looked at various ways of presenting the current law so as to ensure that Canada's laws could be available to all. This would require a rewriting of many of our laws and different methods of distributing our statute books. To have an informed public, the government may have to undertake this task.

One class of the public, we believe, requires special treatment—our children. First, they need to start learning about the law as soon as possible if we are to have a really informed and legally literate lay public: learning the law can't begin too early in life. Second, they need to have the law presented to them simply and attractively. To do just this, a Montréal newspaper, with our help, is experimenting with various methods of presenting facts about laws and law-making to children in a way that is both informative and entertaining. The paper uses cartoons, puzzles and quizzes—all designed to get kids to understand their legal process.

Both the above developments underline the first step of our approach. A public that wants to reform a law must know the law. New modes of presentation may make that possible. This we view as the educative model of law reform. Education leads to knowledge, and knowledge to interaction on the way to change.

Sometimes, however, knowing the law is not enough. Sometimes a knowledge of law does not provide an understanding of the process in which we work. Here we need a different approach to law reform. We need to bring about the sort of administrative change that can be implemented without recourse to formal legislative enactment. For instance, in the area of *Discovery,* we sent a questionnaire to approximately a thousand criminal lawyers to find out basically two things—their present practice and their views of change.

The results of this survey we've published both in our Working Paper and in a special statistical report. Lawyers can use that report to see how other people deal with a

Shorter Version

Publishing Working Papers is only one way of consulting with the public. The Commission has also published a number of short illustrated pamphlets that briefly summarize the findings of the longer documents and then present our proposals for change.

The Family Court looks at our first working paper and examines the need for a single place where legal problems that arise within the family setting can be settled. The brochure entitled, *Guilty or Not Guilty* talks about the reasons why we believe morality has an important role to play in our criminal law; *The Victim Vs. the Offender* considers restitution and settlement instead of jail. Finally, *Witnesses and Accused* explores Canada's pre-trial system.

The pamphlets are distributed in legal aid offices, law courts, and libraries; police departments use them at speaking engagements. They are available by writing to the Commission.

common situation; we use the results to see what lawyers think. In that way, change occurs in a number of ways—lawyers can improve their personal practice, institutions can attempt administrative reform and we can understand and incorporate the feelings of the profession in formulating new ideas. This to us is an effective method of social change—one we know to be faster, more worthwhile and in some ways more satisfying than legislation.

The paper on *Diversion* required a different approach. Here we tried to interact with communities—because without community support and involvement, diversion can not succeed. So we've attended community seminars and meetings to discuss diversion, spending a day in an area and asking the community to give us their views. In this way they themselves begin one process of law reform and we return to Ottawa to refine their ideas into our next proposals. We see our role here as attempting to instill ideas and to help formulate plans that groups, associations and communities can use to solve a problem in their own area.

Not that we discount the importance of legislative reform. We realize, however, that our legislators have constantly to vote on bills which their authors cannot guarantee to be effective. One way of trying to guarantee such effectiveness and get more detailed practical knowledge before we recommend to Parliament is by making use of pilot projects.

All law reform is ultimately a leap in the dark. So legislative reform must follow a period of experimentation, evaluation and consolidation. First, experimentation in which those proposing the new law look at different forms and methods and try them out in different areas. Next, evaluation, in which the various approaches are assessed and a decision is made as to which idea is most feasible. So in the area of the family court, we worked with various federal and provincial governments and agencies to see that pilot Family Courts are funded, and we then funded a research project

Mathematical Models for Law

Important and promising research has been carried out in the last few years on the application of mathematical techniques in certain areas of law. Professor Victor Knapp's team of researchers from Charles University, in Prague, are pioneers in this field. At the Commission's invitation, one of his close associates, Dr. Vladimir Vrecion, a jurist and mathematician, visited Canada a few months ago.

Professor Vrecion is the author—sometimes in joint effort with others—of a mathematical model for the analysis of alimonies, the possibilities of rehabilitation of inmates, and a formal legislative drafting technique which would ensure uniformity and detect deficiencies. He also created a general model for the analysis of consistency in a legislative program in respect of the means proposed for the attainment of different objectives. Reports on his work have been published, in particular outside the Eastern block, in several languages, in particular German, English and French.

The Commission, interested in these techniques, held many work sessions with Dr. Vrecion and put him in contact with a number of researchers in Canada. Meetings were thus held at the University of Montréal with those in charge of the Legal Documentation Service and with the staff of the Jurimetrics Research Group. Dr. Vrecion also visited the MODUL/Deplor group and the Mathematics Department of Laval University in Québec. He had an interesting discussion with Québec's Official Publisher about the new legislative registration system. He also met with researchers at the Centre of Criminology of the University of Toronto and was then the guest of Systems Dimensions Ltd. where he encountered one of his former students now established in Canada. In London, he visited the School of Commerce as well as the Mathematics Department of the University of Western Ontario. Finally, in Ottawa, in addition to attending numerous meetings with the Commission, Dr. Vrecion met with officials of the Departments of Justice and Urban Affairs.

Professor Ejan MacKaay of the University of Montréal greatly contributed to the organization and success of this visit and plans to publish joint articles with Dr. Vrecion on the continuing developments of the legal application of mathematical techniques.

COCCINELLE

The World of Children

puzzles, games, cartoons as teaching aids

The work of the Law Reform Commission is not aimed solely at adults. Children can also learn about law, government, administration of justice and reform through *Coccinelle*—the cartoon section of the French weekly newspaper *Dimanche Matin*. In *Coccinelle*, basic questions and answers pertaining to our legal system are put forward in the form of puzzles and games, supplemented by cartoons, making the learning process fun and interesting.

This year, three such editions have been published. Their distribution mainly includes French schools in Québec and Ontario and Caisse Populaires in Québec, which act as distribution outlets.

We also sponsored a contest about the institutions of the Government of Canada. The winner, Patrick Leroux, age 9, of Saint-Laurent, Québec, was then our guest in Ottawa for two days of first-hand experience in law-making. Accompanied by his parents, he met the Chairman of the Commission, the Chief Electoral Officer, his Member of Parliament, the Minister of Justice, the President of the Senate and the speaker of the House, the Prime Minister and the Governor General.

to look at the different methods of implementing a unified Family Court. With this knowledge we can then consolidate the various test results into a proposal that legislators can consider.

But how far can we evaluate existing legislation and government programmes? No agency proposes a change unless it believes there is a real need for it. But such an assessment requires information about both the size of existing problems and the degree of demand for change. This demand may come from either continuous re-examinations of an existing situation or from public reaction, but, no matter which, this preliminary assessment and evaluation is crucial to our work.

Evaluation, though, needs adequate statistics. This Canada doesn't have. In Canada we don't have a sufficient data base to allow social policy planners to evaluate their work. This means that even simple decisions about the efficacy of present laws and programmes become costly and time consuming. More important, we have no means of predicting and so preventing future problems.

This brings us to Statistics Canada. What role should they play in this? To look at future need for statistical data a federal committee and an intergovernmental task force have been set up. We are members of both these bodies, because we are convinced that the acquisition of sufficient and satisfactory evaluative data is an essential underpinning of all worthwhile law reform.

Consider the example of crime statistics. The crime we all know about is by definition unusual crime —exciting and interesting enough to be considered news by papers or entertainment by the media. The paradox is that in this case everyday criminality—petty thefts, minor drug offences, simple assaults—may not make good copy but attention to them could lead to more appropriate laws. This view of crime and criminal law, however, isn't readily accepted because that type of crime reporting isn't available. To this one response would be to try to restructure our crime reporting methods—in some ways a small change, but one that could very much increase our knowledge of crime.

In this way, then, we have tried to move through observation, evaluation, education and on to alteration and reform. We have tried to see, to judge, to inform and to act. Each stage has had its place in law reform. Each stage has played its part in bringing us within sight of land.

conclusion

There are three ingredients, said Christopher Morley *in the good life; learning, earning and yearning.* Doesn't law reform have three similar ingredients? To improve the law, we need to learn where we are, earn a better place to move to and yearn, be really committed to, that move. In short we have to see, judge, act.

Throughout our work each step has had its place. Not that they always remained completely distinct. In law reform, as in many other things, doing is a form of learning, so seeing, judging and acting often intermingle. But each remains a necessary stage in the journey towards better laws.

But this, of course, is a never-ending journey. To some it might seem a journey on which, as Stevenson said, *to travel hopefully is a better thing than to arrive, and the true success is to labour.* To them the process matters more than the product. Others take a different view: to them the end result is all and it doesn't much matter how you get there. In our experience, however, adopting our three-stage strategy enabled us to travel hopefully as well as to arrive. We had an interesting journey but also are in sight now of our hoped for destination. As Joachim du Bellay put it,

Happy the man who like Ulysses
has made a good journey
Or who, like Jason, won the golden
fleece.

The journey and winning are both necessary.

outside studies

In progress during the year 1974-1975

GENERAL PRINCIPLES OF CRIMINAL LAW AND PROHIBITED AND REGULATED CONDUCT

BELIVEAU, Pierre, Professor, Faculty of Law, University of Montréal
Study of legislative drafting within the Department of Justice of the French government in France

DUMONT, Hélène, Professor, Faculty of Law, University of Montréal
Ignorance of the Law

GASSIN, Raymond, Professor, Faculty of Law, University of Montréal
Critical analysis of general principles papers on criminal law

GIGEROFF, A. K., Research Scientist, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto
Empirical research: Sexual Offences under the Criminal Code of Canada

HACKLER, James C.
Police Records and the Ecology of Crime

HOGAN, B., Professor, Faculty of Law, Leeds University, England
Consulting in the field of criminal law

HOOPER, Anthony, Osgoode Hall Law School, York University, Toronto
Background Study on the Law of Theft and Related Offences

LEVASSEUR, G.
Consulting with regard to an approach to a new Criminal Code

LEVY, J. C., Professor, College of Law, University of Saskatchewan

The Mental Element and Material Element of Homicide

MOREL, André, Professor, Faculty of Law, University of Montréal
The Reception of English Criminal Law in Québec

MORTON, J. D., Professor, Faculty of Law, University of Toronto
Studies in classification of offences:

- petty crimes
- procedure in petty crimes
- evidence in petty crimes
- serious crimes
- procedure in serious crimes

POPOVICI, Hadrian
Study on Contempt of Court

SAMEK, R. A.
Preparation of a basic paper on the Principles and Theory of law reform

STUART, D. R.
Preparation of a study paper on Conspiracy

TURNER, R. E., Associate Director, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto
Critical analysis, from the point of view of the science of psychiatry, of General Principles of Criminal Law study papers

UNIVERSITY OF SUDBURY
Study on euthanasia

UNIVERSITY OF TORONTO, Department of Philosophy, Centre of Criminology. (Lorenne M. G. Clark)
Preparation of Study of Rape in Canada

CRIMINAL PROCEDURE

ATRENS, Jerome, Professor, Faculty of Law, University of British Columbia
Structure and Jurisdiction of Courts for Trials and Appeals in Relation to Major Offences

GORDON, G. H.
Scottish criminal law and criminal procedure compared to Canadian criminal law and criminal procedure particularly in relation to the Commission's areas of study in criminal law and criminal procedure

GUIL, Roger
Analysis of the pilot project on Discovery

MACKAAY, Ejan, Professor, Assistant-director, DATUM/SEDOJ, Faculty of Law, University of Montréal
Pre-Trial Procedure in Criminal Cases (Phase II)

SENTENCING AND DISPOSITION

BARLETT, George, lawyer, Toronto
Preparation of statistical reports on theft, fraud, diversion and crime in connection with the East York study

THE JOHN HOWARD SOCIETY OF ONTARIO
Preparation of a study paper on the subject of human rights and corrections

FERGUSON, Gerry
Work on Hospital Orders and on Working Papers on the Criminal Process and Mental Disorder

GERSTEIN, Dr. Reva
To study and report on psychological tests and evaluative procedures currently in use or in development phases for the selection of police or internal police tasks

PARKER, Beverly
Research papers on Probation

PERKINS, C. E., Judge
Empirical research project on consecutive sentences and related subjects through the use of a questionnaire distributed to judges

PITMAN, L. R. & KATZ, A. J.
Preliminary research relative to the Pilot Alberta Restitution Centre

SCACE, Anne
Methods of implementation of Diversion

EVIDENCE

DELISLE, Ronald J., Provincial Judge, Kingston
Study on Authentication and Identification

DOOB, Anthony, Professor, Department of Psychology, University of Toronto
Critical analysis, from the point of view of the science of psychology, of the Evidence

Project study papers

SCHIFF, S. A., Professor, Faculty of Law, University of Toronto
Preparation of critical analysis from the point of view of the fundamentals of the laws of Evidence of all the Evidence Project study papers

SAUNDERS, Ivan B., Professor, College of Law, University of Saskatchewan
The Maintenance of Family Dependants in Divorce and Nullity Proceedings

STEWART, Lorne, Judge
The Juvenile Offender and Family Court

FAMILY LAW

AMREN, Bergen
Report on the evaluation of the internal operation of the B.C. pilot project on Integrated Family Court

BISSON, Alain, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa
Nullity of Marriage under Common Law and Civil Law in Canada

COHEN, Ronald
Preparation of a study report on Frailty of Children's Testimony

FORTIN-CARON, Denyse, Public Notary,
Consultant in connection with The Working Paper on Divorce

FRASER, Murray, Dean, Faculty of Law, University of Victoria
Consultant in connection with the Working Paper on Divorce and other family law matters

HOGARTH, Flora M.
Provide continuing evaluation of the internal operation of the province of British Columbia's pilot project on Integrated Family Court

LEVINE, Saul V., Associate Professor, Department of Psychology and Psychiatry, University of Toronto
Critical study of family law study and working papers

LONDON, Jack R., Professor, Faculty of Law, University of Manitoba
Taxation and the Family

RAE-GRANT, Quentin, Professor of Child Psychiatry, Psychiatrist in chief, Hospital for Sick Children, Toronto
Critical study of family law study and working papers

ADMINISTRATIVE LAW

BRUCE DOERN & ASSOCIATES LTD., Ottawa
Study of Atomic Energy Control Board

HYSON, STEWART, Professor, Department of Political Science, Carleton University, Ottawa
Preparation of a paper on the evolution of federal administrative tribunals

LUCAS, Alastair, Professor, Faculty of Law, University of British Columbia
Study on National Energy Board

PELLETIER, RÉJEAN AND ANDREWS, CAROLINE, Department of Political Sciences, University of Ottawa
Preparation of a Study on Appointments to Federal Boards

OTHER RESEARCH

ATKEY, OSLER & HANSON, Toronto
Preparation of a paper on Reform of the Sunday Observance Laws

COTLER, Irwin, Professor, Faculty of Law, McGill University, Montréal
The Attainment of Equality Before the Law

SMITH, J. C., Professor, Faculty of Law, University of British Columbia
Theoretical studies on the structures of the law

SZABO, Denis, Director, International Centre of Comparative Criminology, University of Montréal
Preparation of a questionnaire to be applied to different samples within the population and covering areas concerning the knowledge of laws and administration of justice

TURNER, R. E., Clark Institute of Psychiatry, Toronto
Consultant on psychiatric aspects of legal research done by the Commission

publications

available through Information Canada

1. EVIDENCE—STUDY PAPERS:
   1. COMPETENCE AND COMPELLABILITY
   2. MANNER OF QUESTIONING WITNESSES
   3. CREDIBILITY
   4. CHARACTER

   L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 65 pages (English), 86 pages (French). August 1972 (Second printing). Cat. no. J32-3/1. Price: Canada—$2.00. Other countries—$2.40.

2. EVIDENCE—STUDY PAPER:
   5. COMPELLABILITY OF THE ACCUSED AND THE ADMISSIBILITY OF HIS STATEMENTS.

   L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French, 8½ X 11 in., 42 pages (English), 46 pages (French). January 1973. Cat. no. J32-3/2. Price: Canada—$2.00. Other countries—$2.40.

3. EVIDENCE—STUDY PAPERS:
   6. JUDICIAL NOTICE
   7. OPINION AND EXPERT EVIDENCE
   8. BURDENS OF PROOF AND PRESUMPTIONS

   L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 67 pages (English), 71 pages (French). July 1973. Cat. no. J32-3/3. Price: Canada—$2.00. Other countries—$2.40.

4. EVIDENCE—STUDY PAPER:
   9. HEARSAY

   L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 20 pages (English), 22 pages (French). May 1974. Cat. no. J32-5/1974. Price: Canada—$2.00. Other countries—$2.40.

5. EVIDENCE—STUDY PAPER:
   10. THE EXCLUSION OF ILLEGALLY OBTAINED EVIDENCE

   L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 41 pages (English), 36 pages (French). November 1974. Cat. no. J32-3/10. Price: Canada—$2.00. Other countries $2.40.

6. EVIDENCE—STUDY PAPER:
   11. CORROBORATION

   L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 19 pages in both languages. June 1975. Cat. no. J31-7/1974. Price: Canada—$2.00. Other countries—$2.40.

7. EVIDENCE—STUDY PAPER:
   12. PROFESSIONAL PRIVILEGES BEFORE THE COURTS
   L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 26 pages (English), 28 pages (French). June 1975. Cat. no. J32-3/11. Price: Canada—$2.00. Other countries—$2.40.

8. DISCOVERY IN CRIMINAL CASES—REPORT ON THE QUESTIONNAIRE SURVEY—STUDY PAPER
   L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 116 pages (English), 126 pages (French). December 1974. Cat. no. J32-1/8-1975. Price: Canada—$5.00. Other countries—$6.00.

9. THE CANADIAN PAYMENT SYSTEM AND THE COMPUTER—STUDY PAPER
   L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 80 pages (English), 98 pages (French). 1974. Cat. no. J31-3/1974. Price: Canada—$5.00. Other countries—$6.00.

10. CATALOGUE OF DISCRETIONARY POWERS—STUDY PAPER
    L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 7½ X 10 in., 1,025 pages. August 1975. Cat. no. J31-9/1975. Price: Canada—$19.75. Other countries—$23.70.

    WORKING PAPER 1—THE FAMILY COURT
    L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ X 9¾ in., 55 pages (English) 57 pages (French). January 1974. Cat. no. J32-1/1974. (Out of print)

11. WORKING PAPER 2—CRIMINAL LAW—MEANING OF GUILT—STRICT LIABILITY
    L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ X 9¾in., 38 pages (English), 44 pages (French). February 1974. Cat. no. J32-1/2-1974. Price: Canada—$2.00. Other countries—$2.40.

12. WORKING PAPER 3—PRINCIPLES OF SENTENCING AND DISPOSITIONS
    L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ X 9 ¾ in., 35 pages (English), 38 pages (French). March 1974. Cat. no. J32-1/3-1974. Price: Canada—$2.00. Other countries—$2.40.

13. WORKING PAPER 4—CRIMINAL PROCEDURE—DISCOVERY
    L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ X 9¾ in., 44 pages (English), 49 pages (French). June 1974. Cat. no. J32-1/3-1974. Price: Canada—$2.00. Other countries—$2.40.

14. WORKING PAPER 5 & 6—RESTITUTION AND COMPENSATION—FINES
    L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ X 9¾ in., 48 pages, (English), 50 pages (French). October 1974. Cat. no. J32-1/5-1974. Price: Canada—$2.00. Other countries—2.40.

15. WORKING PAPER 7—DIVERSION
    L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ X 9¾ in., 25 pages (English), 30 pages (French). January 1975. Cat. no. J32-1/7-1974. Price: Canada—$2.00. Other countries—$2.40.

16. WORKING PAPER 8—FAMILY PROPERTY
    L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ X 9¾ in., 45 pages (English) 47 pages (French). March 1975. Cat. no. J32-1/9-1975. Price: Canada— $2.00. Other countries—$2.40.

17. WORKING PAPER 9—EXPROPRIATION
    L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ X 9¾ in., 106 pages (English), 119 pages (French). April 1975. Cat. no. J32-1/8-1975. Price: Canada—$3.00. Other countries—$3.60.

18. WORKING PAPER 10—LIMITS OF CRIMINAL LAW
L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in., 49 pages (English), 59 pages (French). June 1975. Cat. no J32-1/10-1975. Price: Canada—$2.00. Other countries—$2.40.

19. WORKING PAPER 11—IMPRISONMENT AND RELEASE
L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in., 46 Pages (English), 50 pages (French). June 1975. Cat. no. J32-1/11-1975. Price: Canada—$2.00. Other countries—$2.40.

20. WORKING PAPER 12—MAINTENANCE ON DIVORCE
L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ x 9¾ in., 48 pages (English), 54 pages (French). July 1975. Cat. no. J32-1/12-1975. Price: Canada—$2.00. Other countries—$2.40.

21. WORKING PAPER 13—DIVORCE
L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 6½ X 9¾ in., 48 pages (English), 52 pages (French). July 1975. Cat. no. J32-1/13-1975. Price: Canada—$2.00. Other countries—$2.40.

22. STUDIES ON STRICT LIABILITY
L.R.C.—Canada (English) 6½ X 9¾ in., 251 pages, Cat. no. J32-4/1-1974. Price: Canada—$4.00. Other countries—$4.80.

23. THE NATIVE OFFENDER AND THE LAW
L.R.C.—Canada (English) 6½ X 9¾ in., 90 pages. Cat. no. J32-4/5-1974. Price: Canada—$4.00. Other countries—$4.80.

24. STUDIES ON DIVERSION (EAST YORK PROJECT)
L.R.C.—Canada (English) 6½ X 9¾ in., 230 pages, includes working paper, 25 pages. Cat. no. J32-4/6-1974. Price: Canada—$6.00. Other countries—$7.20.

25. STUDIES ON FAMILY PROPERTY LAW
L.R.C.—Canada (English) 6½ X 9¾ in., 356 pages, includes working paper, 45 pages. Cat. no. J32-4/7-1974. Price: Canada—$6.75. Other countries—$8.10.

26. STUDIES ON SENTENCING
L.R.C.—Canada (English) 6½ X 9¾ in., 205 pages. Cat. no. J32-4/1974. Price: Canada—$5.00. Other countries—$6.00.

27. STUDY REPORT—DISCOVERY IN CRIMINAL CASES
L.R.C.—Canada (English) 6½ X 9¾ in., 217 pages, includes working paper, 44 pages. Cat. no. J32-4/2-1974. Price: Canada—$5.00. Other countries—$6.00.

CRIMINAL LAW—OBSCENITY—STUDY PAPER
L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 81 pages (English), 87 pages (French). July 1974 (second printing). Cat. no. J31-273. (out of print)

28. CRIMINAL LAW—GENERAL PRINCIPLES—FITNESS TO STAND TRIAL—STUDY PAPER
L.R.C.—Canada (Bilingual, English and French) 8½ X 11 in., 57 pages (English), 65 pages (French). May 1973.

Prices subject to change without notice.

ORDER FORM

Mail this coupon with your cheque or money order to:

Information Canada
171 Slater Street
Ottawa, Ontario
K1A 0S9

Please send me the following publication(s):

(Indicate number of copies required in appropriate box)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14

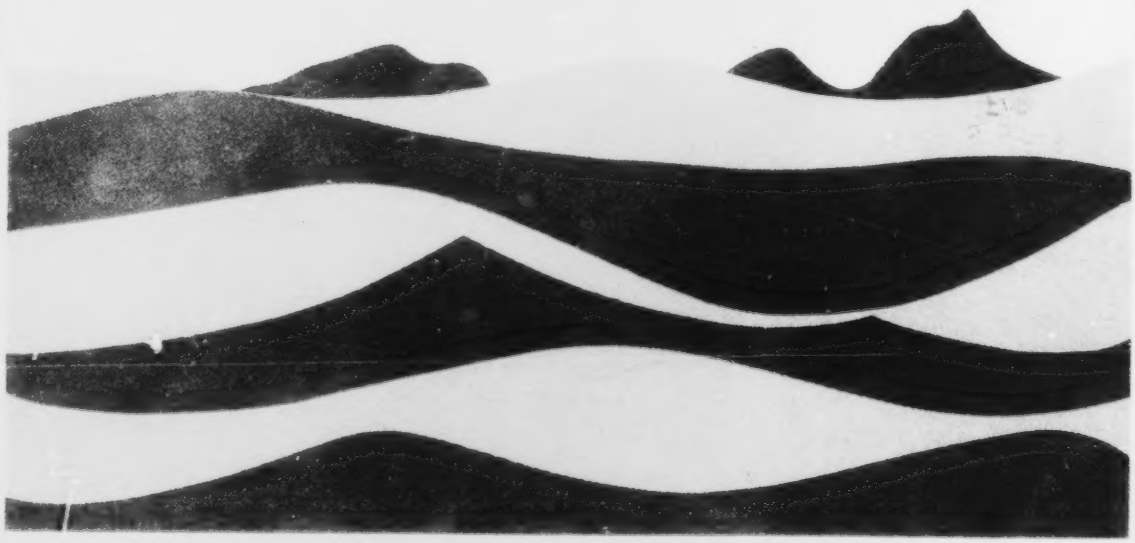
15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28

I am enclosing a cheque/money order in the amount of $_____ payable to the Receiver General of Canada.

NAME _____
(please print)

ADDRESS _____
No. Street

_____
Town Province Postal Code



Commission de réforme du droit du Canada

Law Reform Commission of Canada

first annual report of the law reform Commission of Canada 1971-72

premier rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada 1971-72

©
Information Canada
Ottawa, 1972
Cat. No. J31-1972

©
Information Canada
Ottawa, 1972
N° de cat.: J31-1972

LAW REFORM COMMISSION

COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT

Office of the Chairman

August 1972

The Honourable Otto E. Lang,
Minister of Justice,
Ottawa, Canada

Dear Mr. Minister:

In accordance with the provisions of Section 17 of the *Law Reform Commission Act*, I submit herewith the first annual report of the Law Reform Commission of Canada for the period June 1, 1971 to May 31, 1972.

Yours respectfully,

E. Patrick Hartt

Cabinet du président

août 1972

L'honorable Otto E. Lang,
Ministre de la Justice,
Ottawa, Canada.

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 17 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, j'ai l'honneur de vous présenter le premier rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada pour la période du 1er juin 1971 au 31 mai 1972.

Veuillez agréer, monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

E. Patrick Hartt

table of contents

foreword	1
first program of the Commission	3
studies and research in progress	6
evidence	6
aims and purposes of the criminal law	8
the attainment of equality before the law	9
general principles of criminal law and prohibited and regulated conduct	10
criminal procedure	12
sentencing and disposition	13
family law	14
administrative law	15
expropriation	16
ongoing modernization of statutes	17
cooperation with provincial Commissions	17
cooperation with federal government departments	19
the Commission, the community, the legal profession	20
organization and administration	22
conclusion	23

table des matières

avant-propos	1
le premier programme de la Commission	3
les études et les recherches en cours	6
la preuve	6
les objectifs du droit pénal	8
une justice égale pour tous	9
les principes généraux du droit pénal et l'infraction	10
la procédure pénale	12
les peines et le traitement	13
le droit de la famille	14
le droit administratif	15
l'expropriation	16
mise à jour des lois	17
collaboration avec les commissions provinciales	17
collaboration avec les ministères fédéraux	19
la Commission, la communauté, l'homme de loi	20
l'organisation et l'administration	22
conclusion	23

foreword

This first annual report of the Law Reform Commission of Canada is submitted in accordance with section 17 of the *Law Reform Commission Act* which stipulates that the Commission shall each year submit to the Minister a report containing a summary of its activities under the Act for the immediately preceding year. The report covers the period from June 1st, 1971 to May 31, 1972. Certain incidental references are made to matters that have occurred between May 31, the end of our first year, and the actual submission of this report.

The Law Reform Commission of Canada is a permanent body established by an Act of Parliament which was proclaimed on June 1st, 1971. The purpose of the Commission is described in the Act as being "to study and keep under review on a continuing and systematic basis the statutes and other laws comprising the laws of Canada with a view to making recommendations for their improvement, modernization and reform".

Within its general area of study and reform, the Commission is given several specific mandates. It is instructed by its statute to develop "new approaches to and new concepts of the law in keeping with and responsive to the changing needs of modern Canadian society and of individual members of that society". It has the task of reflecting, in the legal reforms it advances, the distinctive concepts and institutions of both the common law and civil law legal systems in Canada, and of reconciling differences in the expression and application of the law arising out of differences in these institutions. It has the function of removing anachronisms and anomalies from the law and of eliminating obsolete laws.

The conception of a continuing agency, in a democratic and parliamentary system, to complement the work of the legislature and the judiciary in

avant-propos

Ce premier rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada vous est soumis conformément aux dispositions de l'article 17 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit* qui stipule que, chaque année, la Commission doit soumettre au ministre un état sommaire de ses activités en vertu de la présente loi, durant l'année précédente. Le rapport analyse la période du 1er juin 1971 au 31 mai 1972. A l'occasion, nous rappelons aussi certaines activités qui ont eu lieu depuis le 31 mai, c'est-à-dire la fin de notre première année, mais avant la date de la présentation du rapport.

La Commission de réforme du droit du Canada fut créée par une loi du Parlement proclamée le 1er juin 1971. Organisme permanent, son mandat, tel que décrit dans la loi, est «d'étudier et de revoir, d'une façon continuelle et systématique, les lois et autres règles de droit qui constituent le droit du Canada, en vue de faire des propositions pour les améliorer, moderniser et réformer».

Cependant ce domaine général d'étude et de réforme s'accompagne de plusieurs objets particuliers. Ainsi, aux termes de sa loi organique, la Commission a reçu pour mission de «développer de nouvelles méthodes et de nouveaux concepts de droit correspondant à l'évolution des besoins de la société canadienne moderne et des individus qui la composent». Il lui incombe, dans les réformes juridiques qu'elle soumet, de «refléter les concepts et les institutions distinctes des deux systèmes juridiques du Canada, la *common law* et le droit civil» . . . et de concilier les différences et les oppositions qui existent dans la formulation et l'application du droit par suite des différences entre ces concepts et ces institutions. De même, il lui revient de supprimer les anachronismes et les anomalies du droit ainsi que les lois tombées en désuétude.

Dans un système démocratique et parlementaire, le recours à un organisme permanent pour compléter l'œuvre des pouvoirs législatif et judiciaire

legal development is not new. The provinces have or are in the process of establishing law reform commissions. There are such commissions in England and in Scotland and in a significant number of countries within the Commonwealth. Commissions of this kind also operate within somewhat different legal systems, in a number of the American States, for example. What is different about our Commission is that we are probably the first law reform commission to be established at the federal level within a federal system.

Our Commission comprises a Chairman, a Vice-Chairman, two other full-time members and two part-time members. The Chairman, Vice-Chairman and full time members may be appointed for a term not exceeding seven years while the part-time members are appointed for a term not to exceed three years. The independence of the Commission is buttressed in several ways. Each member holds office during good behaviour. The Commission enjoys substantial freedom in determining its areas of study and in formulating and making public its recommendations. It must, of course, prepare and submit to the Minister of Justice programs of study for his approval, and must include in such programs any study requested by the Minister to which in his opinion it is desirable in the public interest to give special priority; the Minister, however, must cause the program as submitted to him to be laid before Parliament, indicating any items he may not approve. Similarly, each report prepared by the Commission and submitted to the Minister must be tabled whether or not its recommendations are accepted for implementation.

The first Chairman of the Commission is the Honourable E. Patrick Hartt, a member of the Supreme Court of Ontario. The Honourable Antonio Lamer of the Superior Court of Quebec is Vice-Chairman. Mr. Justice Hartt's appointment was effective April 1st, 1971, and that of Mr. Justice Lamer December 1st. Both the Chairman and the Vice-Chairman were granted leaves of absence from their judicial duties in order to serve in these capacities. Dr. Martin L. Friedland of the Faculty of Law, University

dans le domaine juridique est loin d'être un concept nouveau. Les provinces ont leurs commissions de réforme du droit ou sont sur le point de les créer. D'autres pays, y compris un certain nombre d'États américains, quoiqu'ils fonctionnent sous l'empire de systèmes juridiques différents du nôtre, ont eux aussi établi des commissions de réforme du droit. Ce qui distingue notre Commission de toutes les autres, c'est qu'elle est probablement la première commission de réforme du droit instituée au palier fédéral dans une fédération.

Notre Commission se compose d'un président, d'un vice-président, de deux autres commissaires à temps plein et de deux commissaires à temps partiel. Le président, le vice-président et les commissaires à temps plein peuvent être nommés pour un mandat d'une durée maximale de sept ans mais le mandat des commissaires à temps partiel est limité à trois ans. L'indépendance de la Commission s'appuie sur plusieurs facteurs. Chaque commissaire exerce ses fonctions aussi longtemps qu'il en est digne. La Commission jouit d'une grande latitude dans le choix des domaines d'études qu'elle entend poursuivre ainsi que dans la formulation et la publication de ses recommandations. Elle doit, bien entendu, préparer et soumettre à l'approbation du ministre de la Justice, ses programmes d'étude dans lesquels elle doit inclure toute étude spécifiquement demandée par le ministre, à laquelle il estime souhaitable et d'intérêt public que la Commission accorde une attention prioritaire; toutefois, le ministre doit faire déposer au Parlement le programme qui lui est soumis et indiquer, le cas échéant, toutes mesures auxquelles il refuse son accord. Chaque rapport préparé par la Commission est pareillement soumis au ministre qui doit aussi le déposer au Parlement, que les propositions qu'il contienne lui soient acceptables ou non.

Le premier président de la Commission est l'honorable E. Patrick Hartt, juge de la Cour suprême de l'Ontario. L'honorable juge Antonio Lamer, de la Cour supérieure du Québec, en est le vice-président. Le mandat du président commença le 1er avril 1971 et celui du vice-président le 1er décembre. Les juges Hartt et Lamer bénéficient tous deux d'un congé spécial les dégageant de leurs fonctions judiciaires, ce qui leur permet d'occuper leur poste actuel. MM. Martin Friedland, de la faculté de droit de l'Université de

of Toronto and William F. Ryan, Q.C., Professor of Law and former Dean of the Faculty of Law at the University of New Brunswick, were appointed as the first full-time members, Dr. Friedland on June 1st and Professor Ryan on July 1st, 1971. During the year under review Dr. Friedland was appointed Dean of the Faculty of Law of the University of Toronto and has resigned from the Commission, effective July 1, 1972, at which time his appointment to the Deanship became effective. The other members of the Commission very much regret the loss to the Commission of Dr. Friedland's valuable services; we do, however, congratulate him on his appointment to so distinguished a position in Canadian legal education. During his period of service with the Commission Dr. Friedland's contributions to the development of our program, to our research, and to our organizational structure have been most significant.

Dr. J. W. Mohr who is a professor at Osgoode Hall Law School and the Department of Sociology, York University, has been appointed to replace Dr. Friedland. His appointment is effective January 1st, 1973. We are pleased that Dr. Mohr, with his distinguished background in sociology and criminology, is joining us.

Mme. Claire Barrette-Joncas, a member of the Bar of the Province of Quebec and Mr. John D. McAlpine, who practices in Vancouver, were appointed to serve as part-time members of the Commission, each for a period of three years. Mme. Barrette-Joncas was appointed on June 1st and Mr. McAlpine on December 1st, 1971.

Toronto, et William F. Ryan, c.r., professeur de droit et ancien doyen de la faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick, furent les premiers commissaires à plein temps à être nommés: M. Friedland le 1er juin et M. Ryan le 1er juillet 1971. Durant l'année à l'étude, M. Friedland fut nommé doyen de la faculté de droit de l'Université de Toronto et il démissionna de son poste près la Commission le 1er juillet 1972, date à laquelle sa nomination de doyen entrait en vigueur. La Commission, par la voix de ses autres membres, regrette sincèrement le départ de M. Friedland et la perte de sa précieuse collaboration; nous devons toutefois le féliciter de sa nomination à un poste si distingué dans le domaine de l'enseignement du droit au Canada. Sa contribution au développement de notre programme, à notre recherche et à notre organisation administrative, fut remarquable.

M. J. W. Mohr, professeur à la faculté de droit Osgoode Hall et au Département de sociologie de l'Université York, a été appelé à succéder au Dr Friedland. Sa nomination entrera en vigueur le 1er janvier 1973. Nous sommes heureux que M. Mohr, qui a connu une carrière très distinguée dans les domaines de la sociologie et de la criminologie, se joigne à nous.

Me Claire Barrette-Joncas, c.r., avocat inscrit au Barreau de la province de Québec et Me John D. McAlpine, avocat à Vancouver, furent nommés commissaires, à temps partiel, chacun pour un mandat de trois ans, à compter du 1er juin et du 1er décembre 1971 respectivement.

first program of the Commission

The *Law Reform Commission Act* envisages that the Commission will carry out its research in accordance with programs prepared by it and

le premier programme de la Commission

La *Loi sur la Commission de réforme du droit* dicte à cette dernière d'entreprendre ses travaux de recherche conformément aux programmes

approved by the Minister of Justice. Thus the first major task of the new Commission, apart of course from establishing its administrative system and hiring personnel, was to develop and define its program. Even before the Commission was constituted it was reasonably clear that there was a widespread expectation that the major items of investigation during its initial years would fall within the broad sweep of the criminal law and of the law of evidence. There was also, however, an expectation that other areas of federal law would not be overlooked. With these considerations in mind the Commission commenced the difficult task of determining the particular branches of the federal law that should be selected for study and the priorities to be assigned to the topics chosen.

In carrying out its objects, the Commission "may receive and consider any proposals for the reform of the law that may be made or referred to it by any body or person". Even in the absence of these statutory words the Commission would have been most anxious to take into consideration the views of the Canadian public on the topics to which it should direct its energies and resources. As we said in our published research program, we realize that "the law depends on a broad concensus to achieve an effective ordering of social relations in a democratic society", and we also "envisage the process of law reform as involving a reciprocal educative function". This is why, even at the stage of formulating our program, we engaged upon a very wide public inquiry to obtain the views of Canadians. We circulated thousands of copies of a memorandum in which we outlined possible areas of study, inviting criticisms and suggestions. By doing this we hoped that the public might influence significantly the range and composition of our program.

As a result of this consultation it was apparent that our expectation that we should undertake extensive research in criminal law and evidence

approuvés par le ministre de la Justice. C'est pourquoi, dès le début, la nouvelle Commission s'est attachée à sa tâche principale, celle d'établir et de définir son programme, en plus, naturellement, de monter son organisation administrative et d'engager le personnel. Déjà, bien avant la création de la Commission, on s'attendait en toute logique à ce que les principaux sujets d'enquête durant les premières années seraient axés nécessairement sur le remaniement total du droit pénal et du droit de la preuve. Par ailleurs, on espérait que d'autres domaines du droit fédéral ne seraient pas négligés pour autant. Compte tenu de ces considérations, la Commission a entrepris la tâche difficile de déterminer les secteurs particuliers du droit fédéral qui devraient faire l'objet d'une étude et l'importance prioritaire que la Commission devrait accorder aux sujets sélectionnés.

Pour l'accomplissement de ses objets, la Commission «peut recevoir et examiner toutes propositions de réforme du droit qui lui sont formulées ou transmises par un organisme ou une personne». Même en l'absence de ces dispositions de la loi, la Commission était néanmoins très soucieuse de consulter le public canadien sur les sujets qu'elle se proposait d'examiner en profondeur tout en tenant compte des ressources mises à sa disposition. Ainsi que nous l'avons mentionné dans le programme de recherches que nous avons publié, nous constatons que «dans une société démocratique, la loi s'appuie sur la volonté d'une large majorité pour effectuer un aménagement harmonieux des rapports sociaux» et, de plus, «nous croyons que la réforme du droit repose sur un échange d'idées entre tous les intéressés». C'est pourquoi, dès la phase initiale de la formulation de notre programme, nous avons mené une enquête publique très étendue pour connaître le point de vue des Canadiens. Nous avons distribué un grand nombre d'exemplaires d'un mémoire énumérant les différents domaines à l'intérieur desquels des études pouvaient être faites, en priant le public de nous faire tenir ses critiques et ses propositions; ce faisant, nous espérions que le public exercerait, dans une large mesure, son influence sur la portée et la composition de notre programme.

Le résultat de cette consultation n'a fait que confirmer avec clarté combien étaient justifiées nos prévisions axées sur la nécessité d'entreprendre

was justified. It also became apparent, however, that family law warranted a greater emphasis than we had originally expected to give to it. There is an obvious concern over family life, subject as it is to unprecedented strains, and an interest in the extent to which law may contribute to the solution of the many disturbing problems that vex it.

Our program was submitted to the Minister of Justice in March, 1972, and after his approval was laid before Parliament. The program contains projects on the aims and purposes of the criminal law; the attainment of equality before the law; general principles of criminal law; prohibited and regulated conduct; criminal procedure; and sentencing and disposition. There are projects on the law of evidence and on family law. We recognized that the area of administrative law would be affected in significant ways by our studies of the law of evidence before administrative tribunals and of the effectiveness of sanctions used to enforce federal statutes; we therefore indicated our intention to report separately on the administrative law aspects of these matters. A project on expropriation was also included. Our continuing mandate to improve Canadian laws by removing anachronisms and anomalies and by eliminating obsolescences, linked with our awareness that "uncontemplated events sometimes disclose the necessarily limited foresight of even the most competent legislative draftsmen and the inherent ambiguity of language", persuaded us of the importance of including a continuing project directed to the ongoing modernization of statutes.

As a continuing Commission we must not only implement our approved program: we must also be on the alert for other topics where reform may be needed. That is why, in our program, we said that in the coming year other areas "will be examined with a view to identifying matters requiring or inviting reform".

une recherche approfondie sur le droit pénal et celui de la preuve. Par contre, il nous est apparu que les lois relatives à la famille suscitaient un plus grand intérêt que nous ne l'avions prévu au départ. On se soucie manifestement de l'avenir de la vie familiale, exposée telle qu'elle est actuellement à des tensions sans précédent. Ainsi apprendrons-nous, sans doute, dans quelle mesure la loi peut contribuer à la solution des nombreux et troublants problèmes qui l'affligent.

Suite à sa présentation au ministre de la Justice, notre programme fut, en mars 1972, approuvé et déposé au Parlement. Le programme comporte les domaines suivants: les objectifs du droit pénal, une justice égale pour tous, les principes généraux du droit pénal, les infractions, la procédure pénale, les peines et le traitement. Il y a aussi des secteurs de recherche portant sur le droit de la preuve et celui de la famille. Nous étions conscients que l'étude que nous nous proposions d'entreprendre sur le droit de la preuve, tel qu'il s'applique devant les tribunaux administratifs et sur l'efficacité des sanctions prévues par les lois fédérales, exercerait une influence considérable sur le droit administratif. Nous avons par conséquent fait part de notre intention de publier des rapports indépendants sur ce qui, à l'intérieur de ces questions, touche au droit administratif. Un projet sur l'expropriation fut aussi inclus dans notre programme. Notre souci de remplir notre mandat permanent d'améliorer les lois du Canada par la suppression des anachronismes et anomalies et par l'élimination des règles de droit tombées en désuétude, nous a convaincu de la nécessité d'inclure dans le programme un projet permanent axé sur la mise à jour des lois, conscients que nous sommes que des «événements imprévus prennent en défaut les légistes les plus avertis et révèlent l'ambiguïté inhérente au langage».

En qualité de commission permanente, nous devons non seulement réaliser le programme déjà approuvé, mais encore veiller à cerner d'autres domaines qui exigent une réforme. C'est pourquoi nous avons indiqué dans notre programme qu'au cours de la prochaine année «nous examinerons d'autres secteurs du droit en vue d'inventorier les domaines où une réforme est nécessaire ou souhaitable».

studies and research in progress

During our first year a good deal of time was necessarily taken up in defining our research program and in establishing the institutional structures through which the Commission is to operate. Although contracts were made with research officers during the year, a good many of them were pursuing graduate studies or were engaged in other employment and could not be available to assume their research responsibilities until after the end of the year under review. Despite these inevitable delays, a significant number of research studies were underway at the close of the year. This was particularly true in relation to the law of evidence.

les études et les recherches en cours

Au cours de cette première année, nous avons consacré beaucoup de temps à la définition de notre programme de recherches et à notre organisation administrative. Bien que nous ayons durant cette année retenu par contrat les services d'attachés de recherche, un bon nombre d'entre eux n'ont pu se mettre à notre disposition pour entreprendre des travaux de recherche avant la fin de l'année en cours, occupés qu'ils étaient à d'autres emplois ou pris par des études universitaires. Malgré ces retards inévitables, un nombre important d'études étaient déjà en chantier à la fin de l'année, particulièrement en matière de droit de la preuve.

evidence

As already indicated, it seemed reasonable for us to assume from the outset that a project on evidence would be included in our approved program. Acting on this assumption we decided to commence our studies in this area at an early date and, in a sense, to use the evidence project as a vehicle for testing methods for undertaking research and for preparing reports.

The Commission was fortunate to obtain the services of Judge René J. Marin, a member of the Ontario Provincial Court, as director of our evidence project. Judge Marin was granted a leave of absence of two years from his judicial duties by the Province of Ontario. A research team consisting of Judge Marin as chairman, Dr. Friedland, Mr. E. A. Tollefson of the Legal Research and Planning Section of the Department of Justice, and Mr. Neil Brooks, one of our research officers, was formed. Later in the year, Professor R. J. Delisle of the Faculty of Law of Queen's University joined the team as a research consultant. The procedure has been for the team

la preuve

Dès le départ, comme nous avons eu l'occasion de le mentionner, il nous a semblé raisonnable d'assumer que s'inscrirait dans le cadre de notre programme définitif un projet sur la preuve. Nous fondant sur cette présomption, nous avons décidé d'amorcer nos études dans ce domaine le plus tôt possible et, d'une certaine façon, d'utiliser la section de recherche sur la preuve à titre de modèle pilote nous permettant d'expérimenter des méthodes de recherche et de rédaction de rapports.

La Commission s'estime heureuse d'avoir pu obtenir les services du juge René J. Marin, membre de la Cour provinciale de l'Ontario, à qui fut confiée la direction du projet de la preuve. Un congé de deux ans accordé au juge Marin l'a dégagé de ses fonctions judiciaires. Une équipe de recherche fut mise sur pied, se composant du juge Marin, directeur, du Dr Friedland, de Me E. A. Tollefson, de la Section de la recherche et de la planification juridiques au ministère de la Justice, et de M. Neil Brooks, l'un de nos attachés de recherche. Plus tard, au cours de l'année, le professeur R. J. Delisle, de la faculté de droit de l'Université Queen's s'est joint à l'équipe en qua-

to meet each week for the purpose of considering study memoranda prepared by its members on the specific topics which are now included within the law of evidence project in our research program. The intention is to produce a project study paper on each of the topics listed. These study papers will be circulated to the various provincial law reform commissions who have indicated an interest in working closely with the federal Commission in developing an evidence code. The papers will also be distributed to the legal profession through the Canadian Bar Association and other organized law groups. They will be given wide circulation among others, judges, for example, who are directly concerned in the legal system, and to lay groups which might be affected by changes in the law of evidence.

The responses to the study papers will be carefully considered by the Commission and a Commission working paper on each of the topics will be prepared for circulation to obtain criticism and comment. The working paper will consist of the tentative conclusions of the Commission with the reasons for these conclusions. After the Commission has had an opportunity of studying and analysing the responses to its working papers, a report to the Minister of Justice will be prepared containing the definitive recommendations of the Commission on the law of evidence. Ultimately, of course, it is hoped that an integrated evidence code will result.

This pattern, established for the evidence project, may well serve as a model for our other projects. A possible variation in particular areas may be the use of public hearings.

Evidence, quite obviously, is an area in which the closest possible cooperation with the provinces is desirable. As will be indicated later, it appears that the desired cooperation will be forthcoming.

By the end of the year project study papers had been virtually completed on the competency and compellability of witnesses; the manner of questioning witnesses; character evidence; attacking

lité de conseiller en recherche. Afin d'examiner de façon constante les études préliminaires préparées par ses membres sur les divers sujets du projet de la preuve dans le cadre de notre programme de recherche, l'équipe a tenu des réunions hebdomadaires. Notre but est de publier un document préliminaire de section sur chacun des sujets énumérés. En un premier temps, ces documents seront distribués aux commissions provinciales de réforme du droit car celles-ci ont manifesté le désir de collaborer étroitement avec la Commission fédérale à la rédaction d'un code de la preuve. Les documents seront également distribués aux avocats, par l'intermédiaire de l'Association du barreau canadien, et à d'autres associations de juristes. De même, ils seront largement diffusés auprès d'autres personnes qui s'intéressent plus particulièrement au système juridique, telles les juges par exemple, et à d'autres groupes susceptibles d'être touchés par toutes modifications qui seraient apportées au droit de la preuve.

En un deuxième temps et à la suite d'un examen minutieux des réponses aux études, la Commission distribuera au grand public un document de travail sur chacun des sujets en vue de susciter critiques et commentaires. Le document de travail donnera les conclusions préliminaires de la Commission ainsi que les motifs invoqués à leur appui. Une fois terminées l'étude et l'analyse des réponses à ces documents de travail, la Commission préparera alors un rapport donnant ses recommandations définitives sur le droit de la preuve et le présentera au ministre de la Justice. Il va sans dire que nous espérons que tous ses efforts culmineront dans l'adoption d'un code complet de la preuve.

La méthodologie adoptée pour l'étude de la preuve servira vraisemblablement de modèle aux autres. Mais dans certains cas, il n'est pas impossible que nous modifiions cette ligne de conduite pour recourir, par exemple, à des audiences publiques.

De toute évidence, la preuve est le domaine qui se prête le plus à une collaboration aussi étroite que possible avec les provinces. Il semble bien, et nous le préciserons plus loin, que la collaboration désirée ne fera pas défaut.

Vers la fin de l'année, des études sur «l'habilité et la contrainte à témoigner», «la forme de l'interrogatoire», «la preuve de moralité», «l'appréciation de la crédibilité du témoin» et «les actes

and supporting credibility; and similar facts. Studies on judicial notice and privilege are well advanced.

similaires» étaient sur le point d'être complétées. De plus, des études sur la «connaissance judiciaire» et «l'immunité» progressent rapidement.

aims and purposes of the criminal law

We have undertaken to study on a continuing basis the purposes to be served by the criminal law in Canadian society. In our program we indicate a number of topics within this general objective to which we will give particular attention, including the identification of the types of conduct that should be made subject to the criminal law; the analysis of the objectives to be obtained by the imposition of criminal sanctions; the finding of alternative techniques for regulating conduct without resorting to the criminal law; and the studying of the effectiveness of the adversary system.

We realize that it is not enough to confine our studies to an examination of the laws as written in statutes, in judicial decisions, or in text books. It is important to conduct empirical studies so that we may determine what is actually happening as the law seeks to regulate the lives of people living in our urban and rural communities. It was with this in mind that we decided to undertake the East York project in Toronto.

The project has as its purpose the definition of situations that give rise to invocation of the criminal law sanction; the evaluation of the effectiveness of existing methods of crime prevention and control; and the development of alternative modes for the resolution of disputes. The demonstration project is being carried out in East York in the police patrol district near Danforth and Main Street designated as patrol area 5411, with the cooperation of the Metropolitan Toronto Police and with other specialized agencies. The project was discussed with the federal Department of Justice, the Ontario Department of Justice, the Toronto Police Commission and the Metropolitan Toronto Police before it was begun.

les objectifs du droit pénal

Les objectifs du droit pénal font déjà l'objet d'une étude constante menée en fonction de l'évolution de la société canadienne. Nous avons énuméré dans notre programme des domaines qui cadrent avec cet objectif général et auxquels nous accorderons une attention particulière, notamment la définition des comportements qui devraient tomber sous le coup du droit pénal, l'analyse de la fonction de la sanction pénale, la recherche de solutions de rechange au recours pénal et l'étude de l'efficacité du système accusatoire.

Nous sommes conscients qu'il ne suffit pas de nous en remettre, dans nos études, à l'examen du droit tel qu'il ressort des lois, des décisions judiciaires ou de la doctrine. Il importe aussi de mener des études empiriques aux fins de connaître l'impact réel de l'application de la loi sur les activités des citoyens vivant dans nos communautés urbaines et rurales. C'est dans cet esprit que nous avons décidé d'entreprendre une recherche empirique dans le quartier d'East York à Toronto.

Il s'agit, en somme, d'inventorier les situations qui justifient le recours à la sanction pénale, d'évaluer l'efficacité des méthodes actuelles de prévention et du contrôle de la criminalité et de mettre au point des méthodes différentes pour le règlement des litiges. Cette étude pilote est menée à East York dans le district policier situé près du carrefour des rues Danforth et Main, appelé district de patrouille 5411; elle se fait en collaboration avec la Sûreté du Toronto métropolitain et d'autres organismes spécialisés. Avant sa mise en œuvre, le projet fit l'objet d'échange de vues avec le ministère fédéral de la Justice, le ministère de la Justice de l'Ontario, la Commission de police de Toronto et la Sûreté du Toronto métropolitain.

The full-time director of the project is Professor John Hogarth of Osgoode Hall Law School, York University. He is being assisted by Mrs. Anne Scace as principal field worker, by three other full-time assistants, and by a part-time staff of six. It is expected that the project will continue until August, 1973.

The East York project is seeking answers to a wide variety of questions, including questions such as these: with what kinds of human and social problems are the police now dealing; are present definitions of crime adequate for the purposes of state intervention through the criminal process; how are the police discharging the increasing demands made upon them to perform tasks not strictly related to the enforcement of the criminal law; how effective is the criminal law in resolving disputes that exist between individuals or between an individual and a group; are there alternatives to the present adversarial system and can these alternatives work; is it possible in an urban community to develop better relations between the police and the people in the community; what is the best method of using the police to prevent as well as to detect crime; how well is the new *Bail Reform Act* working; and what are the economic and social costs of the criminal process? In seeking answers to these and other questions the project is cooperating with social agencies and individual volunteers in the community.

Le professeur John Hogarth de la faculté de droit Osgoode Hall de l'Université York accorde tout son temps à la direction du projet. Ses collaborateurs sont M^me^ Anne Scace, coordonnateur principal de la recherche empirique, trois autres assistants à temps plein et une équipe de six employés à temps partiel. L'étude se poursuivra sans doute jusqu'au mois d'août 1973.

L'étude d'East York vise à obtenir des réponses à des questions toutes aussi variées que celle-ci: à quels problèmes humains et sociaux la police doit-elle faire face actuellement? la définition actuelle des crimes répond-elle aux exigences du système répressif de l'État? comment les services policiers font-ils face au nombre sans cesse croissant de demandes d'intervention dans des domaines d'activités qui n'ont avec l'application des lois pénales qu'une relation éloignée? quelle est la mesure d'efficience du système pénal actuel en ce qui a trait au règlement de querelles entre individus ou entre un individu et un groupe? qu'en est-il des régimes judiciaires autres que le système accusatoire actuellement en usage en notre pays et ces régimes différents seraient-ils efficaces chez nous? est-il possible d'entretenir dans une communauté urbaine de meilleures relations entre la police et les citoyens? quel mécanisme permettrait de mieux utiliser les services de police tant pour prévenir le crime que pour le déceler? dans quelle mesure la nouvelle *Loi sur la réforme du cautionnement* agit-elle favorablement? enfin, combien le régime pénal coûte-t-il sur les plans économique et social? Nos sections de recherche font appel à la collaboration bénévole des organismes sociaux et des particuliers afin de trouver réponse à ces questions et à bien d'autres.

the attainment of equality before the law

The Commission has undertaken to study the impact of the criminal law on disadvantaged groups within society to determine whether it is working fairly.

Professor Douglas A. Schmeiser of the College of Law, University of Saskatchewan, has agreed to direct and manage a research project designed

une justice égale pour tous

Soucieuse de l'application équitable du droit pénal, la Commission a entrepris l'étude des effets de celui-ci sur des groupes particuliers de la société.

Le professeur Douglas A. Schmeiser, de la faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan, a accepté la direction d'une enquête visant à col-

to collect and analyse information concerning court processes involving native offenders; the availability of counsel; rates of conviction and the punishment of the offender; recidivism rates; incarceration for non-payment of fines; the involvement of alcohol; and identifiable differentials based on sex, area, age, type of offence, and other matters. It is expected that the project will continue from May, 1972 until September, 1973. Three or four research assistants will be engaged in the study.

liger et analyser les aspects relatifs au processus judiciaire tel qu'on l'applique aux indigènes; l'assistance judiciaire dont ils bénéficient; le taux de condamnation et les peines infligées aux délinquants; le taux de récidive; l'usage de l'incarcération pour défaut de paiement des amendes; l'incidence de l'alcoolisme; et les différenciations perceptibles fondées sur le sexe, la région, l'âge, le genre d'infraction; et tous autres facteurs. Nous prévoyons que cette enquête qui a commencé en mai 1972, se poursuivra jusqu'en septembre 1973. Trois ou quatre attachés de recherche assistent le professeur Schmeiser.

general principles of criminal law and prohibited and regulated conduct

les principes généraux du droit pénal et l'infraction

We have undertaken to do a major project on the general principles of the criminal law as well as a project on prohibited and regulated conduct. Professor Jacques Fortin of the Faculty of Law, University of Montreal, has been retained to serve as director of these projects. From January 1st, 1972 until May 31, 1972, Professor Fortin served with the Commission on a part-time consulting basis. On June 1st, 1972, he entered upon full-time service under contract for a period of two years.

The general principles to be studied are principles common to most criminal offences; many of them are not contained in the Criminal Code but have been developed through statutory interpretation and judicial decisions. As a consequence there is uncertainty about some of the fundamental issues of the criminal law. Under the heading of general principles we have indicated in our program eight specific matters to which we will direct our attention in the initial stages.

One of these matters is the question of strict responsibility. Professor Patrick J. Fitzgerald of the Department of Law, Carleton University, is conducting a study on this subject. A particular purpose of his study is to find out how far strict

Nous nous sommes engagés à faire deux études importantes, l'une sur les principes généraux du droit pénal, l'autre sur l'infraction. La direction de ces sections de recherche a été confiée au professeur Jacques Fortin, de la faculté de droit de l'Université de Montréal. Du 1er janvier 1972 au 31 mai 1972, il a collaboré avec la Commission à titre de conseiller à temps partiel, puis le 1er juin 1972, il devenait, à titre contractuel, directeur de section de recherche pour une durée de deux ans.

Les principes généraux faisant l'objet de notre étude sont communs à la plupart des infractions; plusieurs de ces principes ne se trouvent pas au Code criminel, mais on les retrouve plutôt dans l'interprétation des lois et les décisions judiciaires. Il en résulte que certaines questions fondamentales sont l'objet d'incertitude. Sous le titre de «principes généraux», nous avons fait figurer dans notre programme huit domaines distincts sur lesquels porteront en premier lieu nos énergies.

L'un de ces sujets traite de la question de la «responsabilité stricte». Le professeur Patrick J. Fitzgerald, de la faculté de droit de l'Université Carleton, prépare actuellement une étude sur cette question. L'étude vise en particulier à dé-

liability offences are treated as such by law enforcers, how far in practice they are prosecuted only where fault exists. In seeking answers to these questions, Professor Fitzgerald is studying practices and procedures in the areas of weights and measures, food and drugs, and misleading advertising. Professor Fitzgerald's study was well under way at the close of the year and a study paper is expected during the fall of 1972.

Another question we have undertaken to study is that of corporate criminal culpability. A meeting on this subject was held in May at our head office under the chairmanship of Professor Fortin. The purpose of the meeting was to explore the main issues involved in this area of the law and to determine a methodology. The meeting was attended by a representative from the Department of Consumer and Corporate Affairs, several members of university law faculties, and two practitioners with wide experience in the field. The discussion was based on a study paper prepared by a member of our research staff.

During the year research was begun by our staff on the effects of mental illness and intoxication on criminal responsibility.

Under the heading of prohibited and regulated conduct we will study offences now contained or that should be contained in the Criminal Code with a view to the enactment of a comprehensive code reflecting contemporary values. Matters to be studied and reported on at an early stage include homicide; sexual misconduct; obscenity; contempt; conspiracy; and dishonest acquisition of property.

The Commission has entered into a contract with the Clarke Institute of Psychiatry to complete a series of studies related to sex offences. The purpose is to evaluate the effectiveness of existing definitions of sex crimes and to recommend new definitions and systems of classification. The project was begun in May, 1972, and it is estimated that it will continue for approximately three years.

terminer dans quelle mesure les infractions de «responsabilité stricte», sont traitées comme telles par ceux chargés de l'application de la loi et dans quelle mesure ces infractions aboutissent en pratique à des poursuites que lorsqu'on se retrouve en présence d'un élément de faute. En cherchant des réponses à ces questions, le professeur Fitzgerald étudie ce qui se passe dans des domaines tels que les poids et mesures, les aliments et drogues et la publicité mensongère. La recherche du professeur Fitzgerald était déjà bien avancée à la fin de l'année et l'étude préliminaire devrait nous être remise au cours de l'automne 1972.

La responsabilité pénale de la personne morale est une autre question dont nous avons entrepris l'étude. A cet effet, une séance de consultation fut tenue en mai, à notre siège social, sous la présidence du professeur Fortin. Il s'agissait de passer en revue les facettes principales de ce domaine du droit et d'établir une méthode de travail. Assistèrent à cette réunion un représentant du ministère de la Consommation et des Corporations, plusieurs professeurs de facultés de droit et deux avocats-conseils spécialistes de ce domaine. Une étude préliminaire préparée par un membre de notre section de recherche polarisa les débats.

Les effets des maladies mentales et de l'intoxication sur la responsabilité pénale font aussi l'objet d'une étude particulière laquelle fut entreprise par nos recherchistes au cours de l'année.

Sous le titre «l'infraction», la Commission étudiera les infractions que contient actuellement ou que devrait contenir le code pénal en vue de proposer l'adoption d'un code complet qui soit le reflet de valeurs contemporaines. Les domaines qui feront l'objet d'études et de recommandations dans un proche avenir sont, notamment: l'homicide, l'inconduite sexuelle, l'obscénité, l'outrage au tribunal, le complot et l'approbation malhonnête de biens.

La Commission a conclu un accord avec le Clarke Institute of Psychiatry visant la préparation d'une série d'études complètes sur les infractions d'ordre sexuel. Il s'agit de mesurer l'efficacité des définitions actuelles des délits sexuels et d'en proposer de nouvelles en plus de recommander des systèmes de classification. Commencée en mai 1972, on estime qu'il s'écoulera environ trois ans avant que l'étude soit menée à terme.

Professor Anthony Hooper of the Osgoode Hall Law School, York University, is engaged on a study of theft and related offences. The study is to include a brief historical introduction to present Criminal Code sections on theft and related offences; an outline of the present provisions of the Code; an evaluation of the legal process in the area of theft; problems relating to the legal definition of theft and related offences; procedural and evidentiary problems; the need for change; and an examination of the model penal code and the English *Theft Act (1968)*.

Professor Richard G. Fox, senior research assistant, Centre of Criminology, University of Toronto, has prepared a study paper on obscenity in Canada. The paper covers such matters as contents and media; the harm feared; inherent or circumstantial obscenity; Criminal Code provisions and other federal legislation relating to obscenity; defences and the role of experts; arguments for revision of the law; and alternatives to existing legislation. The study paper, begun during the year under review, will be circulated in the near future.

Le professeur Anthony Hooper de la faculté de droit Osgoode Hall de l'Université York, est chargé d'une étude sur le vol et les infractions connexes. Les aspects suivants font l'objet de l'étude: un bref historique des articles actuels du code pénal relatifs aux vols et aux infractions connexes; les données générales des présentes dispositions du code; une appréciation du système judiciaire actuel en matière de vol; les problèmes découlant de la définition légale du vol et des infractions connexes; les problèmes relatifs à la procédure et à la preuve; la nécessité d'un changement dans ce domaine; et, enfin, une analyse critique du code pénal modèle et de la loi anglaise sur le vol, le *Theft Act* de 1968.

Le professeur Richard G. Fox, adjoint de recherche principal près le Centre de criminologie de l'Université de Toronto, a préparé une étude préliminaire sur l'obscénité au Canada. Ce document traite de questions telles la teneur de publications obscènes et leurs modes de diffusion; le mal appréhendé; l'obscénité, qualité intrinsèque ou extrinsèque; les dispositions du code pénal et celles d'autres lois fédérales ayant trait à l'obscénité; les moyens de défense et le rôle des experts; les motifs au soutien d'une réforme de la loi; et les solutions de rechange à la législation actuelle. Commencée durant l'année qui fait l'objet du présent rapport, l'étude préliminaire sera distribuée sous peu.

criminal procedure

We recognize that reform of the criminal law involves a good deal more than changing the substantive law. In making our laws more meaningful to the average person, it is vital to reduce complexity and technicality. With this in mind, a careful study is required of the procedures followed in our criminal law system from the time investigation of a crime begins until after the trial of the suspect is completed. What we hope to achieve is a comprehensive, modern code of criminal procedure. Thus, we included in our program a major project on criminal procedure.

la procédure pénale

Nous n'ignorons pas que la réforme du droit pénal va au delà de la modification du droit positif. Mettre nos lois à la portée du grand public, exige inexorablement d'en diminuer la complexité et les aspects techniques. C'est dans cette optique que s'impose une recherche minutieuse sur les procédures appliquées dans le cadre de notre système pénal depuis le moment où s'engage l'enquête d'une affaire criminelle jusqu'au moment où le procès du suspect est clos. Notre objectif est la réalisation d'un code de procédure pénale complet et moderne. C'est pourquoi nous avons

Within it we have listed ten specific topics to be studied and reported on over the next two years, topics ranging from police arrest procedures to costs after acquittal.

Apart from canvassing opinion prior to the formulation of our program, it was not possible for us to begin actual studies in this area until we secured the services of a director for the project. In April Professor Darrell Roberts of the Faculty of Law of the University of British Columbia, a specialist in criminal procedure, agreed to come with us for a period of two years as project director. Professor Roberts had experience in criminal law practice before joining the University Faculty. During April, May and June he acted as a consultant on a part-time basis. His contract on a full-time basis began on July 1st, 1972.

As a first step in implementing our criminal procedure program, a meeting was held in Ottawa in May for the purpose of discussing a preliminary paper prepared by Professor Roberts on the classification of offences and on the jurisdiction of the courts. This is the first topic to be examined in the project.

fait une place importante dans notre programme à la recherche sur la procédure pénale. Cette entreprise ne comporte pas moins de dix domaines spécifiques allant des pratiques d'arrestation par les forces policières jusqu'au coût de dédommagement de l'accusé acquitté. Ces études et les rapports qui en découleront s'étendront sur les deux prochaines années.

Mises à part les consultations publiques conduites avant la formulation de notre programme, il nous était impossible de nous engager dans des études concrètes dans ce domaine sans, en premier lieu, s'assurer les services d'un directeur de recherche. En avril, le professeur Darrell Roberts, de la faculté de droit de l'Université de la Colombie britannique, un spécialiste de la procédure pénale, accepta notre invitation de joindre les cadres de la Commission, pour une durée de deux ans, en qualité de directeur de section de recherche. Avant d'accéder au corps professoral de l'université, le professeur Roberts s'était spécialisé dans la pratique du droit pénal. Durant les mois d'avril, mai et juin il travailla à titre de conseiller à temps partiel, puis, le 1er juillet 1972, il commença son travail à temps plein.

Dans le but de mettre en marche le programme de recherche sur la procédure pénale, une étude préliminaire préparée par le professeur Roberts sur la classification des infractions et sur la juridiction des tribunaux fit l'objet d'un examen critique lors d'une réunion tenue au cours du mois de mai à Ottawa. C'est cette question qu'étudiera en priorité cette section de recherche.

sentencing and disposition

The criminal law process is, of course, not complete when the accused is convicted. Sentencing and disposition follow. The Commission has, therefore, undertaken to study the impact and the relative effectiveness of the sanctions used to enforce the Criminal Code and other federal statutes. Our objective is to prepare a code of principles to serve as a guide in sentencing. We

les peines et le traitement

Naturellement, le processus du droit pénal ne trouve pas son aboutissement au moment de la condamnation de l'accusé. La peine et le traitement suivent. En conséquence, la Commission a entrepris l'étude des effets et le degré d'efficacité des sanctions prévues pour faire respecter le code pénal. Nous projetons de rédiger un code de principes devant servir de guide pour l'usage du

will also conduct studies into aspects of corrections. In our program we have designated twelve specific areas we intend to study within the next two years. These areas range from sentencing principles and criteria through imprisonment to the legal aspects of prison decision making.

Professor Keith Jobson of the Faculty of Law of Dalhousie University, who teaches criminal law and has a special interest in sentencing, has been retained to direct the project. He served as a consultant on a part-time basis from December to May of the year under review and joined us on a full-time basis for a two-year period commencing June 1st, 1972.

tribunal lors de l'imposition de la sentence. Nous étudierons aussi les divers aspects des mesures correctionnelles. Douze domaines spécifiques feront l'objet d'études, d'ailleurs mentionnées dans notre programme, au cours des deux prochaines années. Ces domaines vont des principes et des critères relatifs à l'imposition des peines jusqu'à l'application de la peine en milieu carcéral en passant par l'emprisonnement.

Monsieur Keith Jobson, professeur de droit pénal de la faculté de droit de l'Université Dalhousie, s'intéresse de façon particulière à la question de l'imposition des peines. Nous avons donc retenu ses services pour diriger cette étude. Il fut conseiller à temps partiel de décembre à mai de l'année qui fait l'objet du présent rapport, puis commença son engagement à plein temps, pour une durée de deux ans, à compter du 1er juin 1972.

family law

As our program indicates, there is a significant federal interest in family law. Not only are marriage and divorce constitutionally within federal jurisdiction, but family relations are also affected by such federal statutes as the Criminal Code and the *Canada Evidence Act*, as well as by aspects of welfare legislation and income tax and by immigration and citizenship laws. There is, too, a substantial overlap between federal and provincial jurisdictions in the family law field. As will be mentioned later, provincial law reform commissions have expressed their desire to cooperate with us in dealing with many aspects of the law of domestic relations. In our program we have indicated that over the next two years studies will be undertaken in relation to the *Divorce Act*; costs of divorce; jurisdiction to grant divorce and recognition of foreign divorce and nullity decrees; property settlements in divorce and nullity proceedings; nullity of marriage; and the concept of a unified family court.

le droit de la famille

Comme notre programme le mentionne, le droit de la famille relève en partie de la compétence du Parlement fédéral. Non seulement la constitution accorde-t-elle au pouvoir fédéral, juridiction sur le mariage et le divorce mais, en plus, les relations familiales sont touchées par des lois pénales telles que la *Loi sur la preuve au Canada*, certains aspects de la législation sur le bien-être, sur l'imposition des revenus et sur l'immigration et la citoyenneté. Par ailleurs, il existe un important chevauchement entre les juridictions fédérale et provinciales dans le domaine du droit de la famille. Ainsi qu'il en sera question plus loin, les commissions provinciales de réforme du droit nous ont fait part de leur désir de collaboration pour l'examen conjoint des divers aspects du droit réglementant les relations familiales. Notre programme signale qu'au cours des deux prochaines années, nous entreprendrons l'étude de la *Loi sur le divorce;* du coût du divorce; de la compétence des tribunaux à prononcer le divorce et de la reconnaissance des décisions étrangères en matière de divorce et d'annulation; du partage des biens à la suite d'un divorce ou d'une annula-

In December, when we were preparing our program, a meeting was held in Ottawa attended by a number of law professors, a representative from the Department of National Health and Welfare, and members of the Commission to explore the need for and the range of Commission studies in family law.

After our program was approved, we were fortunate in obtaining the services of Professor Julien Payne of the Faculty of Law of the University of Alberta as director of our family law project. During April, May and June, Professor Payne acted as a consultant to us. He joined us on a full-time basis on July 1st.

tion de mariage; de la nullité du mariage et, enfin, du concept du tribunal à compétence globale en matière de droit de la famille.

En décembre, alors que notre programme était encore en préparation, nous avons eu à Ottawa, une rencontre réunissant plusieurs professeurs de droit, un représentant du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et des membres de la Commission. L'assemblée a passé en revue les besoins qui se font sentir dans le domaine du droit de la famille et déterminé les secteurs et l'étendue des diverses études que la Commission devrait entreprendre.

Une fois notre programme approuvé, nous avons eu la bonne fortune d'obtenir les services du professeur Julien Payne, de la faculté de droit de l'Université de l'Alberta, à qui fut confiée la direction de la section de recherche sur le droit de la famille. Le professeur Payne a collaboré avec nous à titre de conseiller durant avril, mai et juin et, depuis le 1er juillet, il nous consacre tout son temps.

administrative law

In our early planning we envisaged the possibility of undertaking major studies in the area of federal administrative law. In mid-September we convened a meeting in Ottawa, attended by a number of leading law teachers in the administrative law field for the purpose of discussing the sort of project that might feasibly and usefully be undertaken by the Commission. There was general agreement that a comprehensive study of the federal administrative system would involve a very heavy commitment of resources. Having in mind what were developing as major commitments in criminal law and evidence, it did not seem practical to embark upon a comprehensive administrative law study during the first years of the life of the Commission. This feeling was later reinforced when it was decided to undertake a major research project in family law.

le droit administratif

Dans les phases préliminaires de notre plan, nous avions envisagé la possibilité d'entreprendre des études importantes dans le domaine du droit administratif fédéral. Afin de discuter du genre d'études qui pourraient, d'une façon pratique et utile, être menées par la Commission, nous avons tenu à la mi-septembre, à Ottawa, une réunion à laquelle assistèrent des juristes spécialisés en la matière. Tous reconnurent qu'une étude exhaustive du système administratif fédéral nécessiterait la mise en place de moyens excessivement coûteux. Comme, d'autre part, nous ne perdions pas de vue l'importance de nos engagements dans le domaine du droit pénal et de la preuve, nous en sommes venus à la conclusion qu'il serait illusoire de nous lancer, dès la première année, dans une étude complète du droit administratif. Notre décision ultérieure relative à une étude fondamentale du droit de la famille n'a fait que nous confirmer dans notre position.

After our consultation with the public on the scope of our program and on our priorities within the program, it was decided to link our studies in administrative law with our research in evidence and in sanctions. While the association with these projects will be close, we nonetheless envisage reporting separately on the administrative law aspects of these matters. The Commission also intends in due course to study certain of the broader problems associated with procedures before administrative tribunals.

As a background to our research in administrative law, we are preparing a study covering the discretionary powers explicitly conferred by statute exercisable by any person or body subordinate to Parliament. The powers so ascertained are to be classified in accordance with functional criteria. The intention is to show what kinds of administrative powers predominate, and by whom they are exercised. The study will provide a basis on which decisions may be made concerning priorities for further study in administrative law as well as a foundation for research when these studies are undertaken.

Suite à notre sondage public sur l'étendue de notre programme et sur l'ordre d'importance des sujets à traiter, nous avons décidé de rattacher nos études du droit administratif à nos recherches sur la preuve et sur les peines et le traitement. Quoique les relations entre ces deux projets seront des plus étroites, nous n'envisageons pas moins de présenter des rapports indépendants sur les différents aspects de ces questions afférents au droit administratif. La Commission se propose également d'étudier en temps voulu les questions générales liées à la procédure devant les tribunaux administratifs.

Comme préliminaire à notre recherche dans le domaine du droit administratif, nous préparons actuellement une étude sur les pouvoirs discrétionnaires accordés formellement par la loi à des particuliers ou à des corps constitués soumis à l'autorité du Parlement. Une fois ces pouvoirs ainsi établis, ils seront classés en vertu de critères fonctionnels. Notre but est d'identifier les pouvoirs administratifs les plus déterminants et ceux qui les exercent. Cette recherche nous fournira aussi des critères nous permettant d'établir pour l'avenir, les études qui, dans le cadre du droit administratif, devraient être entreprises en priorité et nous donnera un point de départ lorsque ces études seront mises en marche.

expropriation

The *Expropriation Act*, which came into force in 1970, was not designed to be comprehensive. It does not purport to cover all powers of expropriation conferred by federal statutes. The Commission, therefore, agreed to undertake a project aimed at the rationalization and improvement of federal expropriation powers not presently within the ambit of the *Expropriation Act*.

We have retained John W. Morden of Toronto, a practitioner with specialized experience in expropriation, to supervise the study.

expropriation

La *Loi sur l'expropriation*, entrée en vigueur le 1er juillet 1970, ne fut pas conçue comme une loi cadre. Elle ne vise d'ailleurs pas la réglementation de tous les pouvoirs d'expropriation attribués par d'autres lois fédérales. C'est pourquoi la Commission a décidé d'entreprendre une étude dont l'objet est l'amélioration et l'organisation rationnelle des pouvoirs d'expropriation fédéraux qui ne relèvent pas de la présente *Loi sur l'expropriation.*

Nous avons retenu les services de Me John Morden, de Toronto, avocat chevronné en matière d'expropriation, et lui avons donné mandat de diriger cette étude.

ongoing modernization of statutes

In this category, we are preparing a study paper on the release of stolen property retained as exhibits pending trial. This may result in some recommendation for amendment of either the Criminal Code or the *Evidence Act*.

We have also had correspondence with the Department of Consumer and Corporate Affairs in respect of the *Interest Act*. It is possible that during the next year we will undertake a study of interest on judgment debts.

mise à jour des lois

Dans ce domaine, nous avons en chantier une étude préliminaire traitant des mesures relatives à la disposition, au cours du procès, des biens volés et retenus à titre de pièces à conviction. Cette étude pourrait nous amener à présenter un certain nombre de recommandations visant la modification, soit du code pénal, soit de la *Loi sur la preuve*.

Nous avons aussi eu des échanges de vue avec le ministère de la Consommation et des Corporations sur la question de la *Loi sur l'intérêt*. Il n'est pas impossible, qu'au cours de l'année prochaine, nous entreprenions une étude de l'intérêt sur les jugements.

cooperation with provincial commissions

In our federal system, it is important that there should be close cooperation between the federal Law Reform Commission and the provincial commissions. There is an obvious joint interest in criminal law: the administration of criminal justice is within provincial jurisdiction as is the whole range of provincial quasi-crimes. The joint interest is also apparent in the field of evidence: it is clearly undesirable for there to be differing rules of evidence in the same jurisdiction depending on whether the matter before the courts is federal or whether it concerns an infraction of a provincial statute or is a civil proceeding. The overlap of jurisdictions in the area of family law is particularly significant. These are but examples of subjects of mutual concern.

The *Law Reform Commission Act* provides for cooperation between the federal and the provincial commissions as well as with other law reform agencies. With the concurrence of the Minister of Justice, the Commission may under-

collaboration avec les commissions provinciales

Dans un système fédératif comme le nôtre, une collaboration très étroite entre la Commission fédérale de réforme du droit et les commissions provinciales est une question vitale. L'intérêt commun, en droit pénal, est évident: l'administration de la justice pénale relève de la compétence provinciale de même que l'ensemble des quasi-infractions provinciales. Cet intérêt commun est tout aussi manifeste dans le domaine de la preuve: il n'est nettement pas souhaitable qu'un même tribunal doive appliquer des règles différentes de la preuve selon qu'il est saisi d'une affaire de compétence fédérale ou d'une infraction à une loi provinciale ou d'une instance civile. Quant au droit de la famille, les chevauchements de compétence sont particulièrement significatifs. Ce sont là, bien entendu, des exemples de quelques domaines dont se préoccupent toutes les commissions.

La *Loi sur la Commission de réforme du droit* fait état de la collaboration entre la commission fédérale et les commissions provinciales aussi bien qu'avec tout autre organisme de réforme du droit. La Commission peut, sous réserve de l'ac-

take any study, having as its intended result the improvement or modernization of any law of Canada, as a joint project with provincial commissions or other agencies. Less formal arrangements than joint projects are, of course, possible and desirable. The provincial commissions have indicated their wish to cooperate with us in matters of joint concern.

In December, 1971, a joint meeting of the Law Reform Commission of British Columbia and this Commission was held in Vancouver under the joint Chairmanship of the Honourable E. Davie Fulton, Chairman of the British Columbia Commission, and the Honourable E. Patrick Hartt, Chairman of this Commission. The meeting afforded both Commissions an excellent opportunity to discuss possible topics for study and methods of cooperation. Particular attention was given to reform in the area of evidence.

On March 2, 1972, there was a joint meeting in Ottawa of the federal Commission and of the provincial law reform commissions. The Institute of Law Research and Reform of the University of Alberta, the Law Reform Commission of British Columbia, the Law Reform Commission of Manitoba, the Nova Scotia Law Reform Advisory Commission, the Ontario Law Reform Commission, the Civil Code Revision Office of the Province of Quebec, were in attendance through their representatives. The Chairman of the Law Reform Commission of Prince Edward Island and the Director of the Law Reform Division of the New Brunswick Department of Justice were prevented from attending by a storm which occurred on the day of the meeting and sent their regrets. The Attorney General of Saskatchewan was represented, as was the Newfoundland Department of Justice.

The meeting was most successful. The discussions were informal and no votes were taken, but it is fair to say that there was unanimous accord that the law reform bodies in Canada should work closely together. There was discussion in depth on the possibility of cooperative action in relation to the law of evidence and family law. All agreed that there should be the widest exchange of information among the commissions.

cord du ministre, faire toute étude dont le but est l'amélioration et la modernisation de toute règle de droit du Canada, à titre de projet conjoint de la Commission et des commissions provinciales ou autres organismes. Des arrangements moins officiels que des projets conjoints sont naturellement possibles et même souhaitables. Les commissions provinciales nous ont fait connaître leur désir de collaborer aux questions d'intérêt commun.

En décembre 1971, une réunion groupant la Commission de réforme du droit de la Colombie britannique et notre commission a eu lieu à Vancouver sous la présidence conjointe de l'honorable E. Davie Fulton, président de la Commission de la Colombie britannique et l'honorable E. Patrick Hartt, notre président. Cette réunion a fourni aux deux commissions une excellente occasion de discuter des sujets se prêtant à des études et à des modes éventuels de collaboration. La question de la réforme dans le domaine de la preuve a tout particulièrement retenu l'attention de l'assemblée.

La commission fédérale et les commissions provinciales de réforme du droit ont tenu, à Ottawa, le 2 mars 1972, une réunion conjointe. Y participèrent des délégués de l'Institut de recherche et de réforme juridique de l'Université de l'Alberta, la Commission de réforme du droit de la Colombie britannique, la Commission de réforme du droit du Manitoba, la Commission consultative de réforme du droit de la Nouvelle-Écosse, la Commission de réforme du droit de l'Ontario et l'Office de révision du code civil de la province de Québec. Le président de la Commission de réforme du droit de l'Île-du-Prince-Édouard et le directeur de la Division de réforme du droit du ministère de la Justice du Nouveau-Brunswick firent parvenir leurs regrets, une tempête, ce même jour, les ayant empêchés de se rendre à la réunion. Le procureur général de la Saskatchewan délégua un représentant, ainsi que le ministère de la Justice de Terre-Neuve.

La réunion connut un vif succès. Les entretiens se sont déroulés sans formalités et ne firent l'objet d'aucun vote, quoiqu'il soit juste de dire que cela n'empêcha pas toutes les délégations d'être unanimement d'accord pour que s'établisse une collaboration étroite entre tous les organismes de réforme du droit du Canada. La possibilité de coopération dans les domaines du droit de la preuve et du droit de la famille fit l'objet

d'entretiens en profondeur. Tous convinrent que les échanges de renseignements entre les commissions ne devraient connaître de limites.

cooperation with federal government departments

If the Commission is to carry out its mandate to reform federal law effectively, it will be necessary to have the cooperation of federal departments and agencies. With the concurrence of the Minister of Justice and to the extent that we are able to do so without impairing our ability to carry out studies under our approved program, we are directed by our statute to provide information, research material and study results and to make recommendations to the departments and agencies of the Government of Canada looking to the improvement or modernization of the laws they are charged with administering. This is a service we are anxious to provide. We are also instructed to use information and assistance available from federal departments and agencies and each such department or agency must make available to us information necessary for the discharge of our functions.

During the year under review we received excellent cooperation from the Department of Consumer and Corporate Affairs in carrying forward Professor Fitzgerald's study on strict liability. We have had the cooperation of the Department of National Health and Welfare in our planning for the family law project. There have been useful discussions with the Department of National Defence on our undertaking to study the rules of evidence before military courts martial and on other areas of possible reform in military law. And of course, the Department of Justice has been of continuing assistance during our organizational year. We have been particularly grateful to the Legal Research and Planning Section of Justice for making it possible for Mr. E. A. Tollefson to participate in our evidence project team. We have also had helpful communications on questions of common interest

collaboration avec les ministères fédéraux

La Commission ne pourrait remplir efficacement son mandat de réformer les lois fédérales sans la collaboration des ministères et des organismes fédéraux. Avec l'accord du ministre de la Justice et dans la mesure où elle en est capable, sans nuire aux études figurant au programme déjà approuvé, la Commission doit, conformément à la loi qui la gouverne, fournir renseignements, matériel de recherche, conclusions des études et faire des propositions aux ministères et organismes du gouvernement du Canada qui recherchent l'amélioration et la modernisation des lois dont l'application leur incombe. Nous désirons vivement fournir ce service. La loi nous demande aussi d'utiliser les renseignements et l'aide dont disposent les ministères et organismes du gouvernement fédéral, et chacun de ces ministères et organismes doit mettre à notre disposition les renseignements qui sont nécessaires à l'exercice de nos fonctions.

Durant l'année faisant l'objet de ce rapport, nous avons reçu une collaboration excellente du ministère de la Consommation et des Corporations, plus particulièrement dans le cadre de l'étude du professeur Fitzgerald sur la responsabilité stricte. La mise sur pieds du programme sur le droit de la famille a bénéficié du concours du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Des communications salutaires avec le ministère de la Défense nationale ont abouti à notre décision d'entreprendre une étude sur les règles de la preuve telles qu'appliquées devant les tribunaux militaires, ainsi que des recherches relatives à d'autres domaines du droit militaire susceptibles de faire l'objet d'une réforme. Et, il va sans dire, l'assistance constante du ministère de la Justice ne nous a pas fait défaut durant notre première année d'organisation. Nous sommes particulièrement reconnaissants à la section de la

with the Department of the Solicitor General and with Statistics Canada.

recherche et de la planification juridiques qui a rendu possible la participation de M. E.A. Tollefson aux travaux de notre section de recherche sur la preuve. Nous avons eu aussi des échanges de vue utiles sur des sujets d'intérêt commun avec le ministère du Solliciteur général et avec Statistique Canada.

the Commission, the community, the legal profession

Law reform is not a matter for lawyers alone. In modern society there is virtually no individual life that is not affected, and often in very serious ways, by our laws. It is for this reason that we are determined to see to it that the general public, not merely the legal profession, should become involved in our efforts to modernize the law. This is why we consulted the public when drafting our program. It is why we will continue to consult the public at every stage as each of our research projects proceeds.

It is true, nonetheless, that changes in the law will have an immediate impact on the legal profession itself. It is true also that the profession has acquired immense experience in the handling of legal problems and must be aware of desirable changes in the actual day to day operation of the law as it proceeds through the law offices, the courts, and government agencies. We must, of course, rely on this body of experience for ideas, for practical advice on how proposed changes may work, and for study and research. We are also aware that it is important to discuss with the practising profession changes we may come to advocate which may seem to present—and may actually present—challenges to accepted ways of doing things, to assumptions that have gone unchallenged for too long.

la commission, la communauté, l'homme de loi

La réforme du droit n'intéresse pas uniquement les avocats. Dans notre société moderne, les lois affectent tous les citoyens sans exception et, parfois, de très grave façon. C'est d'ailleurs pour cette raison que nous nous sommes imposés comme ligne de conduite d'impliquer le grand public, et non simplement les hommes de loi, à nos travaux de modernisation du droit. Pour ce motif, nous avons consulté le public au moment de dresser notre programme. Et c'est notre volonté profonde de continuer à le consulter au fur et à mesure que nos études et nos recherches atteindront des étapes déterminantes.

Il n'en reste pas moins vrai que toute modification de la loi provoque une répercussion immédiate sur la profession juridique elle-même. Il est exact aussi que la profession a acquis une vaste expérience dans la conduite des questions juridiques et qu'elle n'ignore pas la nécessité des changements qui s'imposent dans le cheminement quotidien du droit qui emprunte la voie des bureaux d'avocats, des tribunaux et des organismes gouvernementaux. Naturellement, nous devons compter sur ce réservoir d'expérience pour recueillir des idées et des conseils techniques sur l'application pratique des changements que nous avançons. Nous comptons aussi sur cette aide pour nos études et nos recherches. Nous savons aussi combien il est important de discuter avec les avocats les changements que nous serons amenés à préconiser car ils peuvent sembler être des défis—et probablement, en seront-ils—à des habitudes bien enracinées et à des postulats qui depuis trop longtemps n'ont pas subi le feu de la contestation.

We have already had significant evidence of the willingness of the practising bar to cooperate. During our early months, John L. Farris, Q.C., President of the Canadian Bar Association, visited us and offered the close cooperation of the Association. Mr. Farris also was present at the meeting of the federal and provincial law reform commissions held in March and discussed ways in which the Bar Association could assist in law reform. This manifestation of interest came as no surprise. It is after all true that the formation of the Law Reform Commission of Canada was to some extent a consequence of the representations made by the Canadian Bar Association for the establishment of a law reform agency at the federal level. One of the important services the Association has offered to us, and which we have welcomed, is to prepare and to keep up to date an inventory of the research being carried on by the Association and by its various committees and sections at the national and at the provincial levels. This will facilitate our access to the thinking of the profession on legal change.

We appreciate the interest of the Canadian judiciary, of federal and provincial judges, in our program and acknowledge the helpful suggestions they advanced during the year.

We are also, of course, aware of the vital role of the university law faculties and schools in the process of law reform. A primary function of the legal academic community is to examine, to criticize, and to recommend changes in the legal system. We intend to take full advantage of the work they are doing. Already we have drawn on the law schools for project directors and on their recent graduates for research personnel. We are conscious that there is a balance to be maintained. We naturally wish to obtain the services of some law teachers to serve with us for periods of one, two or three years and also to secure the benefit of the services of others while they remain on the campus. We are anxious, however, not to impair the ongoing functioning of the law schools. As we proceed we hope not to lose sight of the importance of maintaining an appropriate balance.

Le Barreau nous a déjà fourni la preuve non équivoque de sa volonté de collaborer avec nous. Dès les premiers mois, Me John L. Farris, c.r., président de l'Association du barreau canadien, nous rendit visite et nous offrit la collaboration active de l'association. Il participa à notre réunion du mois de mars groupant les commissions fédérale et provinciales de réforme du droit, au cours de laquelle il nous exposa les moyens que le Barreau est disposé à nous fournir au titre de son concours à la réforme du droit. Cette manifestation d'intérêt était attendue et ne nous a pas surpris; car, après tout, il est juste de dire que la Commission de réforme du droit du Canada a été formée, dans une certaine mesure, sur les instances de l'Association du barreau canadien, qui demandait la création d'un tel organisme au palier fédéral. L'un des services importants que l'association nous a proposés, et que nous acceptons avec plaisir, consiste à préparer et à tenir à jour un inventaire des recherches entreprises par l'association et par ses différents comités et sections tant sur les plans national que provinciaux. Ceci nous aidera à nous pénétrer de l'opinion de la profession sur l'évolution des lois.

Nous sommes reconnaissants de l'obligeance des autorités judiciaires canadiennes, des juges fédéraux et provinciaux, pour l'intérêt qu'ils ont manifesté à l'endroit de notre programme, et pour les suggestions utiles qu'ils nous ont présentées durant l'année.

Nous sommes tout aussi conscients du rôle vital que jouent les facultés de droit et les autres écoles professionnelles des universités dans l'élaboration de la réforme du droit. Examiner, critiquer et recommander les changements qui s'imposent dans le domaine juridique est l'une des principales attributions des juristes de la communauté académique. Nous nous proposons de tirer parti au maximum des travaux qu'ils poursuivent. Nous avons déjà mis à profit les ressources des facultés de droit pour le recrutement de directeurs de sections de recherche et nous avons fait appel à leurs nouveaux diplômés pour remplir des postes d'attachés de recherche. Nous savons pertinemment qu'il y a lieu de maintenir un équilibre dans ce domaine. Naturellement, nous cherchons à retenir les services de certains professeurs de droit pour une durée d'une, deux ou trois années et, en même temps, nous escomptons aussi profiter du concours d'autres professeurs sans empiéter sur leurs services réguliers aux universités. Toute-

fois, notre souci est de ne pas bouleverser le fonctionnement des facultés de droit. Nous continuerons donc à ne pas perdre de vue tout au long de nos travaux l'importance de conserver un équilibre convenable.

Law is, of course, much more than a system of rules and an authoritative structure for regulating society in a formal way. Law is a social science and as such must be concerned with the social, psychological, economic, political and cultural forces within which it operates and of which it is itself an integral part. Law reform, if it is to succeed, must take advantage of the skills of the social scientists. Our concern with social science involvement will, we hope, become ever more apparent as our studies proceed.

Naturellement, la loi est loin d'être simplement un agrégat de règles et un appareil autoritaire chargés d'imposer à la société une réglementation formaliste. Le droit est une science sociale, et comme telle, ne peut se soustraire aux forces sociales, psychologiques, économiques, politiques et culturelles dont elle fait intégralement partie et à l'intérieur desquelles elle s'exerce. La réforme du droit ne saurait prétendre à la réussite sans l'apport des spécialistes des sciences sociales. Notre engagement dans le domaine des sciences sociales deviendra, nous le souhaitons, de plus en plus apparent à mesure de la progression de nos études.

organization and administration

l'organisation et l'administration

The Commission, comprising as it does four members devoting full time to its activities and two part-time members engaged in law practice, has a continuing responsibility to serve as a closely integrated group to plan, to direct, and to share actively in the ongoing research of the projects. Each of the full-time commissioners has assumed over-all supervision of a group of projects and shares personally in the discussions and debates of the research teams. The Commission held ten meetings during its first year, including the joint meeting with the British Columbia Commission in December.

La Commission est composée, comme le veut la loi qui la régit, de quatre commissaires qui lui consacrent tout leur temps et de deux commissaires à temps partiel qui continuent la pratique du droit. Sa responsabilité permanente en fait une équipe étroitement unie qui planifie et dirige la mise à jour des recherches et qui y participe activement. Chacun des commissaires à temps plein assume la direction générale d'un secteur d'études et participe personnellement aux réunions et aux débats des sections de recherche. Durant la première année, la Commission a tenu dix assemblées, y compris la réunion conjointe de décembre avec la Commission de la Colombie britannique.

The Chairman is the chief executive officer of the Commission. As such he has supervision over its work and staff. In his absence, the Vice-Chairman acts in his place.

Le président est le fonctionnaire administratif en chef de la Commission; en cette qualité, il a la haute direction des travaux et du personnel de la Commission. En son absence, le vice-président le remplace.

Mr. Jean Côté was appointed Secretary of the Commission and served as such during the year.

In hiring personnel the Commission is authorized to proceed in two ways. Officers and employees necessary for the conduct of the work of the Commission may be appointed in accordance with the *Public Service Employment Act*. The Commission may, however, engage the services of persons with technical or special knowledge to assist in the performance of its duties. Such personnel may be hired on a temporary basis or for specific projects; their remuneration may be fixed by the Commission with the approval of the Minister of Justice.

The secretarial and clerical staff we have employed have been appointed under the *Public Service Employment Act*. The project directors and research officers, on the other hand, have been engaged for specific periods under contract. A list showing the names of the commissioners and of the project directors and research officers is attached to this report. The persons listed are those who were serving full-time with the Commission or as part-time consultants to the Commission as of May 31, 1972. Other contracts had been awarded by that time, but the contractees had not yet joined the Commission.

Me Jean Côté fut nommé secrétaire de la Commission et exerça ses fonctions durant toute l'année.

Pour le recrutement du personnel, la Commission est habilitée à agir de deux manières. Les fonctionnaires et le personnel de soutien nécessaire à la bonne marche des travaux de la Commission peuvent être nommés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. Toutefois, la Commission peut retenir les services de techniciens ou de spécialistes pour l'aider dans l'exécution de ses obligations. Ces derniers peuvent être engagés soit à titre provisoire soit pour des études particulières; leur rémunération, quoique fixée par la Commission, requiert l'approbation du ministre de la Justice.

Nos secrétaires et autres employés de soutien administratif furent embauchés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. D'autre part, les directeurs de sections de recherche et les attachés de recherche furent engagés par contrat, pour des durées déterminées. Les noms des commissaires, des directeurs de sections de recherche ainsi que des attachés de recherche figurent en annexe au présent rapport. Y sont mentionnés seulement les personnes qui, à la date du 31 mai 1972, travaillaient à la Commission à plein temps ou à temps partiel en qualité de conseillers. A ce jour d'autres contrats avaient aussi été accordés, mais les contractants n'avaient pas encore assumé leurs fonctions.

conclusion

The Commission achieved positive results in its first year of operation. Our organization is established, our first program is approved, our studies are moving forward, and our methods of research and consultation are developing. Moreover, the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs expressed, when we appeared before it last March, satisfaction with the progress achieved. We are grateful to the members of the Committee for their support. This satisfactory beginning could not have been achieved without the common effort of many people. We wish to express our deep appreciation to

conclusion

Le bilan de cette première année d'activités de la Commission est positif. Nos structures sont en place, notre premier programme est approuvé, nos études vont bon train et notre méthodologie de recherche et de consultation se précise. Le Comité permanent de la Chambre des Communes sur la justice et les affaires juridiques s'est d'ailleurs déclaré, lors de notre comparution devant lui au mois de mars dernier, satisfait des progrès accomplis. Cet encouragement nous est précieux et nous en remercions les membres du comité. Ce bon départ est le résultat de l'effort concerté de plusieurs personnes. Nous désirons aussi expri-

the members of our research, secretarial, clerical and administrative staff for their faithful and dedicated service.

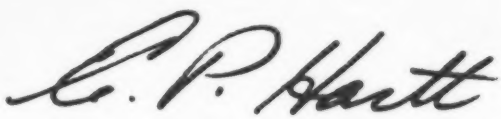
We wish also to express to you, Mr. Minister, and to your predecessor, the Honourable John N. Turner, Q.C., who was so directly involved in our establishment, our thanks for your interest and support.

mer notre vive reconnaissance aux membres de notre personnel de recherche et de soutien administratif pour leur loyauté et leur dévouement.

Nous désirons également vous exprimer, M. le Ministre, ainsi qu'à votre prédécesseur, l'honorable John N. Turner, c.r., premier grand responsable de la création de la Commission, notre gratitude pour votre intérêt et votre soutien.

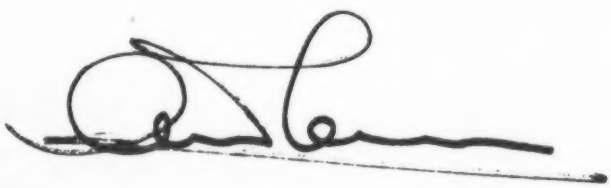
Respectfully submitted,

Respectueusement,



E. Patrick Hartt

Chairman président

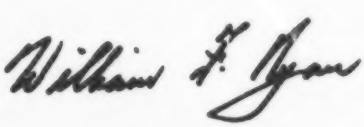


Antonio Lamer

Vice-Chairman vice-président

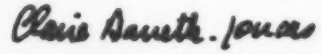
Martin L. Friedland

Commissioner commissaire



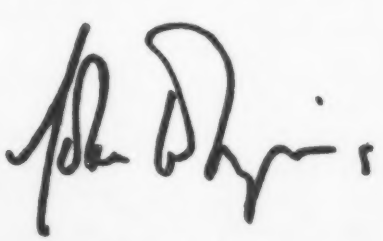
William F. Ryan

Commissioner commissaire



Claire Barrette-Joncas,

Commissioner commissaire



John D. McAlpine

Commissioner commissaire

law reform Commission of Canada

commissioners and research staff

as of May 31, 1972

the Commission	appointed
Chairman Mr. Justice E. Patrick Hartt	1 April 1971
Vice-Chairman Mr. Justice Antonio Lamer	1 December 1971
Commissioner Mr. Martin L. Friedland	1 June 1971
Commissioner Mr. William F. Ryan, Q.C.	1 July 1971
Commissioner Mrs. Claire Barrette-Joncas, Q.C. [1]	1 June 1971
Commissioner Mr. John D. McAlpine [1]	1 December 1971
Secretary Mr. Jean Côté	

the research staff	
Mr. Philip Anisman	Research Officer
Mr. Neil Brooks	Research Officer
Mr. Michael Clancy	Research Officer
Professor R. J. Delisle [2]	Research Officer
Mr. Gerard Ferguson	Research Officer
Professor Jacques Fortin [2]	Project Director
Mr. Bernard Grenier	Research Officer
Professor Keith Jobson [2]	Project Director
Judge René J. Marin	Project Director
Colonel H. G. Oliver (retired)	Project Director
Mr. Julien Payne [2]	Project Director
Mr. David Pomerant	Research Officer
Professor Darrell Roberts [2]	Project Director
Mr. J. Threlfall	Research Officer

[1] Part-time
[2] Part-time until shortly after May 31, 1972

Commission de réforme du droit du Canada

commissaires et personnel de recherche

à la date du 31 mai 1972

la Commission	nomination
Président M. le juge E. Patrick Hartt	le 1er avril 1971
Vice-président M. le juge Antonio Lamer	le 1er décembre 1971
Commissaire M. Martin L. Friedland	le 1er juin 1971
Commissaire M. William F. Ryan, c.r.	le 1er juillet 1971
Commissaire Me Claire Barrette-Joncas, c.r. [1]	le 1er juin 1971
Commissaire Me John D. McAlpine [1]	le 1er décembre 1971
Secrétaire Me Jean Côté	

personnel de recherche	
Me Philip Anisman	attaché de recherche
M. Neil Brooks	attaché de recherche
M. Michael Clancy	attaché de recherche
M. le professeur R. J. Delisle [2]	attaché de recherche
M. Gerard Ferguson	attaché de recherche
M. le professeur Jacques Fortin [2]	directeur de section de recherche
Me Bernard Grenier	attaché de recherche
M. le professeur Keith Jobson [2]	directeur de section de recherche
M. le juge René J. Marin	directeur de section de recherche
Me H. G. Oliver, colonel	directeur de section de recherche
M. Julien Payne [2]	directeur de section de recherche
Me David Pomerant	attaché de recherche
M. le professeur Darrell Roberts [2]	directeur de section de recherche
M. J. Threlfall	attaché de recherche

[1] Temps partiel
[2] Temps partiel jusqu'aux premiers jours de juin 1972

Commission de réforme du droit du Canada

Deuxième rapport annuel 1972-73

Edition révisée

© Information Canada
Ottawa, 1973
N° de cat.: J31-1973

CHAIRMAN
LAW REFORM COMMISSION

PRÉSIDENT
COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT

août 1973

L'honorable Otto E. Lang,
Ministre de la Justice,
Ottawa, Canada.

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 17 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, j'ai l'honneur de vous présenter le deuxième rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada pour la période du 1er juin 1972 au 31 mai 1973.

Veuillez agréer, monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

E. Patrick Hartt

Table des matières

AVANT-PROPOS 3

Partie I – LE DILEMME 7

Le plan d'action 7

Dialectique 7
Quelles valeurs? 8

Méthodologie 9

Recherches empiriques 9
Consultation du public 9

Partie II – ETUDES EN COURS 12

Principes généraux du droit pénal 17
L'infraction 17
Procédure pénale 18
Les peines 19
La preuve 20
Enquêtes sur le terrain 20
Dialogue continu 21
Le droit de la famille 22
Le droit administratif 23
Expropriation 24
Droit commercial 24
Mise à jour des statuts 24

Partie III – LES ETUDES ET LEURS AUTEURS 25

Personnel de recherche 29
Etudes maison 29
Experts-conseils 30
Etudes commanditées 32

LES PUBLICATIONS 33

38

avant-propos

Le second rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada, présenté conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, vise la période du 1er juin 1972 au 31 mai 1973.

Actuellement, la Commission est composée des membres suivants:

Président	– l'honorable E. Patrick Hartt, juge à la Cour suprême de l'Ontario
Vice-président	– l'honorable Antonio Lamer, juge à la Cour supérieure du Québec
Membres à plein temps	– William F. Ryan, c.r., professeur de droit de la faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick
	– Dr. J.W. Mohr, professeur à Osgoode Hall et à la faculté de sociologie de l'Université York (occupant le poste laissé vacant par M. Martin L. Friedland depuis le 1er janvier 1973)
Membres à temps partiel	– Me Claire Barrette-Joncas, c.r., membre du Barreau de la province de Québec
	– Me John D. McAlpine, membre du Barreau de la province de la Colombie-Britannique

Le personnel de la Commission est composé de M. Jean Côté, B.A., B.Ph., LL.B., secrétaire, de M. le juge René J. Marin, adjoint spécial et coordinateur et du colonel (à la retraite) H.G. Oliver, L.L.B., membre du Barreau de la Colombie-Britannique, directeur des opérations. La Commission se compose également du personnel de recherche formé, cette année, de vingt-trois experts. La liste des membres du personnel de recherche figure dans la Partie III du présent rapport.

partie I: le dilemme

Il y a cent ans, Ernest Renan exprimait l'avis d'un bon nombre de ses contemporains lorsqu'il écrivait: "La 'loi' valait mieux sans doute que la volonté du 'grand roi'; mais elle n'était pas moins tyrannique, en ce sens qu'elle se mêlait d'une foule de choses qui, selon nos idées, ne regardent que l'individu." Mais quelles sont ces choses qui regardent l'individu? Entre l'individu et la société, l'harmonie est-elle possible? Sans doute un équilibre des lois favorisant l'épanouissement de l'individu et de celles garantissant la sécurité de la communauté est-il souhaitable. Mais comment identifier les lois tyranniques et de quelle façon en disposer?

Pour certains, c'est fort simple. D'emblée, ils font leur la solution de Voltaire qui, un siècle avant Renan, disait: "Voulez-vous avoir de bonnes lois; brûlez les vôtres et faites-en de nouvelles." Selon lui il fallait qu'il en soit ainsi, parce que les lois "ont été" établies par l'intérêt du législateur, par le besoin du moment, par l'ignorance, par la superstition," et parce qu'il n'était pas possible d'en faire la révision en profondeur. Heureusement pour nous, le Canada du 20ième siècle n'est pas la France du 18ième. Nous aussi avons de mauvaises lois, mais il n'est pas nécessaire que nous les brûlions ou les détruisions. Contrairement à la France de Voltaire, le Canada s'est doté d'une commission de réforme du droit avec mission "d'étudier et de revoir, d'une façon continuelle et systématique, les lois et autres règles de droit qui constituent le droit du Canada, en vue de faire des propositions pour les améliorer, les moderniser et les réformer." Ce mandat consiste précisement à faire en sorte que nos lois ne soient pas de mauvaises lois.

Mais quand une loi est-elle mauvaise? Quels critères devrions-nous adopter, quel genre d'étude devrions-nous faire et quelles lois devrions-nous d'abord examiner? Ce sont là les questions qui se sont posées au cours de la première année.

Nous y avons répondu dans notre premier programme de recherches et dans notre premier rapport annuel. Nous expliquions les recherches projetées, nos méthodes de travail et notre plan d'action en général.

Au cours de la seconde année, des progrès ont été réalisés sur les trois plans. Les recherches se sont poursuivies, les méthodes se sont améliorées et le plan d'action s'est précisé.

Le plan d'action

C'était là réellement notre premier problème. Nous devions non seulement décider par quelle loi il fallait commencer, quelle méthode il fallait employer et de quelle façon il fallait en général procéder, mais également décider combien de temps il faudrait consacrer à l'établissement de notre programme et de nos méthodes de travail.

Deux solutions se présentaient à nous: nous pouvions entreprendre sans délai l'étude de lois précises ou fixer d'abord les principes et critères nous permettant d'apprécier les lois: d'une part, la pratique et d'autre part, la théorie, avec des avantages de chaque côté.

La première solution nous plaisait pour deux raisons; d'abord, notre tâche est d'ordre pratique: nous devons faire des réformes et non pas simplement des conjectures. Les réalités de tous les jours n'ont rien à faire avec les abstractions pures et simples. Ainsi, comment pouvions-nous discuter des objectifs du droit pénal sans nous pencher sur des problèmes comme celui de l'obscénité, de l'aptitude à plaider ou de l'outrage au tribunal? Il était essentiel d'aborder ces questions d'un point de vue pratique.

Mais cela conviendrait-il à nos fins? Comment pouvons-nous savoir si une loi doit être améliorée sans d'abord établir des critères d'appréciation? Comment pouvons-nous savoir, par exemple, si les dispositions législatives en matière d'obscénité, d'aptitude à plaider ou d'outrage au tribunal doivent être révisées sans éclaircir d'abord les objectifs généraux du droit pénal? Notre examen doit être *systématique*, et pour ce faire, il faut nous appuyer sur des principes fondamentaux. Autrement, nos efforts seront pour ainsi dire inutiles: nous renouvellerons un peu une loi tombée en désuétude et nous mettrons un peu d'ordre dans une autre. Il est clair qu'il faut aussi aborder la question

du point de vue théorique.

Mais avions-nous le temps? Cela nous amènerait à traiter de questions complexes et presque insolubles d'ordres moral et philosophique. La tâche serait interminable, et nous pourrions fort bien ne jamais avoir le temps d'étudier les lois elles-mêmes.

Tel fut notre dilemme. Nous ne pouvions complètement omettre la théorie, mais d'autre part, nous ne pouvions ajourner à une date trop lointaine l'examen des lois. Par quoi devions-nous commencer: la théorie ou les lois?

Nous avons décidé d'attaquer les deux de front, notre programme devant éventuellement être révisé selon la théorie. Dans l'intervalle, la théorie nous montrerait la voie dans nos recherches pratiques, et celles-ci nous aideraient à préciser celle-là puisque nous serions en mesure de constater les problèmes qui se posent dans la vie de tous les jours. La théorie et la pratique pouvaient aller de pair, chacune montrant certains aspects de l'autre.

Il s'est avéré que c'était là une méthode valable. Nous avons entrepris sans délai l'examen de lois précises, tout en nous lançant dans des recherches théoriques. Mais, il nous fallait choisir les domaines de recherche; il en est fait mention dans notre premier rapport annuel. Pour les raisons qui y sont énoncées, nous avons décidé de consacrer la plupart de nos efforts au droit pénal et à la preuve. Toutefois, nous avons également entrepris des travaux en matière de droit de la famille, étant donné que le public avait manifesté un intérêt en ce domaine, ainsi qu'en matière d'expropriation, parce qu'il était de toute évidence nécessaire d'éclaircir cette question. Nous examinions déjà d'une façon préliminaire la nécessité d'une réforme du droit administratif; nous avons d'autre part entrepris des travaux préliminaires semblables en matière de paiement. Nos travaux en ces domaines seront exposés plus en détail dans la partie II du présent rapport.

Dialectique

Mais nous étions en même temps à la recherche d'une théorie fondamentale, et puisque nous nous intéressions principalement au droit pénal, nous nous sommes demandé quels étaient ses objectifs. Nous avons décidé d'examiner la question sur une base continue. Il fallait trouver une solution aux problèmes suivants: l'établissement des genres de comportements interdits par la loi; la détermination des buts de la punition; l'élaboration de solutions de rechange; l'appréciation de l'efficacité du système accusatoire. Ces problèmes revenaient constamment dans les travaux d'ordre pratique.

Toutefois, pour résoudre ces problèmes, il nous fallait quelque cadre d'analyse particulier, non fondé sur un projet précis. Au cours de la seconde année, nous avons donc créé un comité "sur les objectifs" chargé d'examiner le droit pénal dans ses aspects les plus généraux. Initialement restreint et composé uniquement des commissaires et des directeurs de sections de recherche, il a pris de l'importance: à l'heure actuelle, les attachés de recherche y participent également. Le comité se réunit une fois par mois, sous la direction du vice-président.

Les réunions ont confirmé qu'il était sage de combiner théorie et pratique. Nous sommes arrivés à la conclusion que les questions générales et les questions particulières formaient un tout inséparable qu'il importe d'analyser conjointement. Une méthode dialectique était d'importance primordiale.

Le comité a pleinement encouragé cette méthode: soit, l'alternance de discussions de questions générales et de discussions de questions particulières. Les commissaires étaient chargés des questions générales; quant aux directeurs de sections de recherche, ils exposaient les problèmes particuliers se dégageant des travaux de recherche de leur section.

Les réunions ont également montré qu'il était nécessaire d'étudier les divergences entre le mythe et la réalité en droit pénal. On croit généralement que le droit pénal vise principalement les crimes graves, et pourtant, la grande majorité des poursuites découlent de la perpétration d'infractions mineures. On croit généralement que les crimes sont des actes accomplis par des étrangers contre des étrangers, et pourtant, le crime typique de violence prend place au sein même d'une famille ou dans un contexte semblable. On croit généralement que les tribunaux pénaux cherchent principalement à établir la culpabilité ou l'innocence, et pourtant, la plupart des prévenus présentent des plaidoyers de culpabilité.

Un examen empirique est donc nécessaire. Nous devons découvrir les faits tels qu'ils se produisent, et non pas tels que nous croyons qu'ils se produisent. Il ne suffit pas de consulter les ouvrages, les lois et les arrêts. Il faut regarder ce qui se passe devant les tribunaux, aux postes de police, dans les prisons et dans les rues. Il faut également considérer la façon dont les représentants de l'ordre public, à tous les niveaux, mettent la loi en application. C'est pourquoi nous nous sommes arrêtés aux recherches empiriques, non seulement dans nos travaux sur le droit pénal et la preuve, mais également dans nos études sur l'expropriation et le droit administratif.

Quelles valeurs?

Toutefois, les réunions ont surtout démontré l'existence d'un problème fondamental de valeurs. En effet, le droit pénal est *par excellence* la branche du droit qui met en relief certaines valeurs sociales, l'intégrité physique, la sécurité de la propriété et l'honnêteté. Le droit pénal constitue en quelque sorte une description de la société dans laquelle nous vivons.

Mais la décrit-il bien? La société est-elle réellement ainsi? Et est-ce bien cette société à laquelle nous aspirons? Dans la négative, quelles valeurs le droit pénal devrait-il promouvoir?

Le problème apparaît dans le mandat même de la Commission. L'article 11 de la loi énonce entre autres comme objectif: l'établissement "de nouvelles méthodes et de nouveaux concepts de droit correspondant à l'évolution des besoins de la société canadienne moderne". Mais qui doit réellement décider des méthodes à établir?

La Commission doit-elle décider de cette question et dicter les valeurs que le droit pénal devrait encourager? De quelle autorité un organisme restreint, non élu, composé principalement d'avocats, peut-il imposer son propre système de valeurs au reste de la société?

Devrions-nous alors rechercher les valeurs de la société en général? Faut-il faire des sondages d'opinion publique? Aucune de ces deux solutions ne semble juste.

La Commission a essayé une troisième méthode. D'abord, elle tente de découvrir, par l'examen même du droit pénal, les valeurs qui y sont promues. Pour ce faire, elle doit considérer tous les aspects du droit: sa mise en application, les personnes soumises à ses dispositions et la façon dont ces personnes sont traitées. Seule pareille vue générale mettra en relief les valeurs implicites du droit pénal.

Deuxièmement, il faut se demander si ce sont bien là les valeurs auxquelles aspirent les Canadiens. Le processus pénal tient-il suffisamment compte des victimes de crimes? Aide-t-il suffisamment la victime, le contrevenant et la société même à découvrir et à comprendre le problème social dont l'infraction peut être le symptôme?

Troisièmement, la Commission se demande si ces valeurs sont bien celles qui *devraient* être promues. Ont-elles un fondement logique? Est-il possible de démontrer qu'elles sont nécessaires ou souhaitables dans toute société, ou du moins dans le genre de société qu'aimeraient les Canadiens? Est-il possible d'établir par exemple, comme Mill a tenté de le faire, que la liberté doit prévaloir? Ou est-il possible de démontrer que dans l'intérêt commun la liberté doit parfois être mise de côté?

Les valeurs que la Commission recherche ne sont pas simplement les valeurs qui lui tiennent à coeur, ni celles qu'appuient en majorité les Canadiens. Ce sont des valeurs qui, compte tenu de l'opinion générale actuelle, sont défendables. La Commission ne veut pas se contenter de recommander un système de valeurs; elle veut également démontrer, au moyen de solides arguments, que ce sont là les meilleures valeurs.

Tel est notre plan d'action: combiner pratique et théorie, tenter de passer du général au particulier et vice-versa, s'efforcer de distinguer le mythe de la réalité, et ce, grâce aux recherches empiriques, et engager un dialogue continuel avec le public.

Méthodologie

Nous avons déjà parlé du premier des trois aspects de notre plan d'action: tenter de passer du général au particulier. Nous parlerons maintenant des deux autres: les recherches empiriques et la consultation du public.

Recherches empiriques

En notre qualité de Commission, nous devons encourager les recherches empiriques. Notre première tâche consiste à constater comment la loi est appliquée, la loi qui régit réellement les Canadiens. Pour ce faire, il ne suffit pas de se fonder sur la sagesse conventionnelle, sur les convictions populaires et sur les présomptions habituelles. L'expérience, les questionnaires, les enquêtes et tous les autres outils de travail de l'expert en sciences sociales doivent servir.

Certains de ces moyens sont bien sûr difficiles à employer. L'expérience, par exemple, joue un rôle restreint dans le système juridique, et ce, pour diverses raisons. Toutefois, elle y trouve occasionnellement place. Entre autres mentionnons le projet d'East York, à Toronto.

Ce projet a pour but de définir les situations susceptibles d'entraîner des sanctions pénales, d'apprécier l'efficacité des méthodes actuelles de prévention et de contrôle des crimes et de mettre au point d'autres méthodes. En collaboration avec la police du Toronto Métropolitain et d'autres organismes particuliers, on a soustrait certains prévenus au mécanisme habituel de justice pénale pour tenter plutôt une réconciliation. Pour ce faire, il faut que toutes les parties soient consentantes: le prévenu, la victime et la police. Bien sûr, il importe au plus haut point de tenir compte des questions de liberté civile et droits du prévenu; d'autre part, pareil procédé ne s'applique pas à tous les cas. Il va sans dire qu'avant sa mise en oeuvre, le projet a fait l'objet d'échanges de vues avec le ministère fédéral de la Justice, le ministère de la Justice de l'Ontario, la Commission de police de Toronto et la police du Toronto Métropolitain.

Les résultats initiaux confirment la valeur de l'expérience. Actuellement, il est possible de conclure que lorsque la victime et l'accusé sont en relations continuelles (par exemple, dans le contexte de la famille ou du milieu), la réconciliation l'emporte à tout point de vue sur le mécanisme pénal ordinaire. Elle épouse les intérêts de la victime; le prévenu est davantage en mesure de comprendre le mal dont la victime a souffert; grâce à la souplesse de cette méthode, il est plus facile de tenir compte des points peu précis; en effet, dans un procès pénal ordinaire, on a tendance à ne voir qu'un côté de la médaille, et à donner entièrement raison à une partie plutôt qu'à l'autre. Finalement, c'est à l'avantage des parties et de la société, le délinquant et la victime renouent des relations plus solides. On met davantage l'accent sur la formation.

Toutefois, l'expérience joue un rôle restreint. En général, nous avons dû nous fonder sur d'autres méthodes empiriques. La plus utile est le recours au questionnaire; par exemple, elle fut employée dans le projet sur l'expropriation en vue d'avoir l'opinion des fonctionnaires, compagnies et autres intéressés au sujet de la mise en application de la loi. Les questionnaires ont également été utilisés dans les travaux de la section de recherche sur la procédure pénale, en matière de communication de la preuve avant le procès. Jusqu'à quel point l'accusation est-elle disposée a divulguer à la défense les faits précis qui fondent l'inculpation? Seule une enquête auprès des poursuivants et des avocats de la défense pouvait nous donner la réponse. La section de recherche a donc fait parvenir des questionnaires aux avocats des diverses régions du pays. Ce travail est encore en cours, mais un fait ressort néanmoins: il n'existe aucune pratique uniforme au Canada; la pratique d'une région peut être complètement différente de celle d'une autre et au sein même d'une région, les poursuivants ne sont pas tous d'accord.

Toutefois, une somme énorme de travail empirique peut être effectuée simplement en examinant les données déjà consignées dans les dossiers, archives, statistiques et autres documents. La discussion et la consultation des experts en la matière peuvent également être d'un grand apport. Citons, par exemple, les travaux de la section de recherche sur le droit pénal en matière de responsabilité stricte.

En ce domaine, le problème est le suivant: il existe un nombre important d'infractions à l'égard desquelles une personne peut être trouvée coupable sans qu'elle ait commis de faute. Le contrevenant ne peut pas invoquer comme moyen de défense qu'il a commis une erreur involontaire et inévitable. Certains soutiennent que c'est là une situation injuste. D'autres rétorquent que le concept de la responsabilité stricte est essentiel dans les domaines où il s'applique, dans les textes législatifs régissant les détaillants et fabricants, lesquels visent à assurer des normes élevées de sécurité, d'hygiène et ainsi de suite: à défaut de ce concept, aucun verdict de culpabilité ne serait rendu.

Aux fins des recherches, toutefois, un problème se pose: les renseignements dont nous disposons sont peu nombreux. Combien d'infractions de responsabilité stricte y a-t-il réellement? Les responsables de l'application de la loi poursuivent-ils de fait les personnes qui n'ont commis aucune faute? Le concept de la responsabilité stricte assure-t-il le meilleur contrôle possible, en ce qui concerne les détaillants et les fabricants?

Pour répondre à ces questions, nous avons entrepris trois études différentes. Nous avons examiné l'importance réelle du problème. Combien d'infractions de ce genre existe-t-il en droit, dans les lois, dans les règlements et ailleurs? Nous avons minutieusement examiné les lois et règlements, tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial. En ce domaine, comme dans d'autres domaines, notre tâche a été grandement facilitée et accélérée par l'usage de l'ordinateur QUIC/LAW, dont le programme porte sur la législation fédérale; nous sommes très reconnaissants pour l'aide et la collaboration que ce service nous a fournies. Nos recherches ont révélé que dans une province donnée, le nombre d'infractions de responsabilité stricte (dans les textes législatifs fédéraux et provinciaux, mais compte non tenu des règlements municipaux) est de près de 40,000.

Un examen des statistiques annuelles nous a montré que chaque année, au Canada, il pourrait y avoir 1,400,000 poursuites découlant d'infractions de responsabilité stricte.

En second lieu, nous avons examiné la pratique en ce qui concerne les poursuites découlant de pareilles infractions. Avec l'aide et la collaboration du ministère de la Consommation et des Corporations, nous avons étudié la mise en application des dispositions législatives en matière de publicité trompeuse, d'aliments et drogues et de poids et mesures. Nous avons longuement consulté les dossiers et documents du ministère, rencontré les fonctionnaires responsables de la décision de poursuivre et discuté à fond de la question tant avec les administrateurs concernés

qu'avec les fonctionnaires du ministère de la Justice.

Notre enquête a révélé d'une part, qu'en pratique, en l'absence de faute du contrevenant, il y a rarement poursuite et d'autre part que dans ces domaines, le mécanisme pénal ordinaire n'est pas nécessairement le plus efficace.

Mais, aussi longtemps que nous nous fonderons sur le droit pénal, nous devrons nous demander si le concept de la responsabilité stricte assure davantage le maintien des normes que ne le ferait le concept de la négligence. Le concept de la responsabilité stricte constitue une meilleure garantie de condamnation. Le concept de la négligence est de nature à amener un examen judiciaire plus approfondi des pratiques commerciales du contrevenant. Quel est le facteur de dissuasion le plus important? C'est la question que nous tentons de résoudre.

Mais même sans effectuer des enquêtes empiriques comme celles que nous venons de mentionner, la Commission est consciente du besoin de découvrir les faits tels qu'ils se produisent réellement. Elle peut souvent le faire en consultant les experts en la matière. Par exemple, dans ses travaux sur l'aliénation mentale, la section de recherche sur le droit pénal a engagé un dialogue continu avec l'Association des psychiatres du Canada et Santé mentale/Canada. Dans ses travaux sur l'outrage au tribunal, elle a entamé des discussions avec certains membres du Barreau et de la magistrature. Dans ses travaux sur l'expropriation, elle a eu de longues conversations avec des avocats, juges et fonctionnaires très compétents. En droit administratif, la consultation autant de ceux qui établissent les règlements que de ceux auxquels ceux-ci s'appliquent nous a amenés à faire des constatations importantes.

Toutefois, la Commission aimerait signaler que les recherches empiriques ne doivent pas nécessairement avoir une portée étendue. Contrairement à une commission *ad hoc* (par exemple, la Commission d'enquête sur l'usage des drogues à des fins non médicales) établie en vue d'étudier un problème précis et ayant donc la possibilité de consacrer tous ses efforts à ce problème, nous formons une commission permanente chargée d'examiner tous les aspects du droit. Nous avons donc eu tendance à effectuer des recherches plus restreintes (mais cependant assez importantes); en effet, nous estimons que pareils travaux ont également une certaine valeur; d'autre part, il faut se rappeler que nos recherches doivent avoir des effets pratiques dans un avenir rapproché.

Disons également que les recherches empiriques ne sont pas toujours nécessaires. Il ne sert à rien de se pencher deux fois sur le même problème. Prenons le cas de l'obscénité.

Avant de faire nos recommandations en la matière, nous avons dû nous demander combien de mal, le cas échéant, font les livres et images obscènes, et ainsi de suite. Il était possible d'entreprendre énormément de recherches empiriques à ce sujet mais la United States Commission on Obscenity and Pornography s'en était déjà chargée, à un coût de $2,000,000.

A nos yeux, le mal causé, s'il en est, est le même pour toute l'humanité; il ne s'agit donc pas d'entreprendre une étude de la question, limitée à un pays ou à un autre. Ainsi, dans la mesure où le problème de l'obscénité constitue une question de fait, nous avons cru bon de nous fonder sur les recherches américaines effectuées en la matière.

Dans la mesure où c'est une question de jugement de valeur, il serait important d'établir à quelles valeurs les Canadiens croient et quel jugement ils portent à leur sujet: les sondages sont alors fort utiles. Malheureusement, ils coûtent cher. La Commission étudie donc diverses solutions possibles; elle est d'autre part entrée en communication avec certaines universités ainsi qu'avec Statistique Canada.

Telle est notre attitude envers les recherches empiriques. Nous sommes convaincus qu'elles sont en général nécessaires. En certains cas, lorsqu'elles sont nécessaires, nous les entreprenons; lorsqu'elles ne le sont pas, nous préférons ne pas dépenser des ressources restreintes sur ce qui ne constitue qu'une duplication de travaux déjà effectués.

Le fait que les juristes sont de plus en plus conscients des méthodes et procédés des sciences sociales, qu'ils manient avec de plus en plus de facilité, ainsi que l'aide et la collaboration apportées par nos collègues spécialistes des sciences sociales facilitent notre tâche.

Toutefois, nous avons toujours besoin de renseignements en ce qui concerne le droit, le système juridique et l'application de la loi dans son ensemble. Nombreuses sont les conclusions de nos recherches qui peuvent uniquement être tirées à la suite d'études *ad hoc*. En effet, jusqu'à maintenant, personne n'avait pensé à obtenir les renseignements nécessaires et à les enregistrer sous une forme utile. Toutefois, à l'heure actuelle, nous arrivons à une époque où, de plus en plus, des renseignements précis et exacts au sujet du fonctionnement et de l'application de la loi sont essentiels, si nous voulons que le système juridique fonctionne comme la société le désire. Par conséquent, la Commission étudie actuellement comment elle pourrait s'assurer l'obtention de pareils renseignements et ce, sur une base continue. Ceux-ci nous permettront de définir les besoins et serviront d'autre part à évaluer le succès des réformes qui auront été mises en vigueur.

Consultation du public

La Commission veut également consulter le public. De fait, sa loi constitutive l'encourage à "recevoir et examiner toutes propositions de réforme du droit qui lui sont formulées ou transmises par un organisme ou une personne". Même si on fait abstraction de cette directive législative, il est essentiel de connaître l'opinion du public canadien, car, comme nous l'avons dit dans notre programme de recherches: "dans une société démocratique, la loi s'appuie sur la volonté d'une large majorité pour effectuer un aménagement harmonieux des rapports sociaux" et de plus, "nous croyons que la réforme du droit repose sur un échange d'idées entre tous les intéressés."

Nos efforts initiaux sont décrits dans le premier rapport annuel. Ils ont confirmé notre hypothèse: on s'attendait à ce que nous examinions d'abord le droit pénal. Toutefois, ils ont également démontré qu'il fallait accorder au droit de la famille plus d'importance que nous ne l'avions d'abord pensé. Nous en avons tenu compte dans la mise au point de notre programme.

Au cours de nos travaux, nous avons poursuivi cette recherche d'un dialogue avec le public.

Notre méthode générale, de laquelle nous nous éloignerons peut-être éventuellement, est la suivante: dès qu'une section de recherche a terminé ses travaux sur un sujet donné, nous publions ses conclusions dans un document préliminaire. Ce document est distribué, aux fins de commentaires, à des organismes et à des particuliers. En même temps, nous voyons à porter le document à la connaissance du public dans les journaux, à la télévision et à la radio. A la suite des commentaires et critiques formulés, la Commission rédige un document de travail dans lequel sont exposées ses propres recommandations préliminaires. Ce document de travail fait l'objet d'une publicité encore plus importante. Finalement, compte tenu de l'accueil réservé à ce document, la Commission présente un rapport final au Parlement, en y incluant, le cas échéant, un projet de loi.

Citons comme exemple nos travaux en matière d'obscénité. La section de recherche sur le droit pénal a publié un document préliminaire qui soulève les questions que pose l'obscénité, passe en revue les données empiriques, analyse le problème sous l'angle philosophique et indique le raisonnement adopté par la section de recherche ainsi que ses recommandations.

Celles-ci sont les suivantes: (1) l'obscénité ne devrait plus relever du droit pénal; la vente ou l'étalage de livres ou d'images obscènes ne devrait plus constituer une infraction; (2) l'étalage public de ces livres ou images devrait demeurer une infraction; et (3) la vente aux enfants de matières obscènes devrait demeurer une infraction.

La première recommandation est fondée sur deux prémisses; d'abord, il n'est pas établi que pareille présentation fait du mal; partant, la liberté d'expression doit avoir priorité. La seconde recommandation est fondée sur le principe que, même si aucun mal n'est causé, les particuliers ne devraient pas être involontairement mis en présence de matières offensantes qu'ils ne veulent peut-être pas voir, particulièrement, s'il est possible à ceux que ces matières intéressent de se rendre à des endroits où elles peuvent légalement être présentées. La troisième recommandation est fondée sur le principe que, sous réserve de toute considération primordiale à l'égard du public et de la sécurité des enfants, les parents ont le droit de décider comment ils doivent élever leurs enfants. Même s'il est impossible d'établir que la présentation prématurée d'éléments obscènes fait réellement du mal, de nombreux parents peuvent bien le craindre. Peut-on dire que c'est un conte de bonne femme?

Ces recommandations, ainsi que les arguments à l'appui de celles-ci, ont été diffusés. Les membres de la section de recherche sur le droit pénal ont été interviewés à la télévision et ont participé à des programmes de radio en vue d'expliquer et de défendre leurs recommandations. D'autre part, des discussions ont eu lieu avec des associations et d'autres organismes.

La Commission doit maintenant rédiger son propre document de travail sur l'obscénité, tâche qu'elle a déjà entreprise.

Toutefois, les résultats ont été quelque peu décevants; notre déception ne vient pas de ce qu'on a critiqué les recommandations ou de ce qu'on ne les a pas critiquées. En fait, de solides arguments ont été avancés et la Commission les a bien appréciés. En effet, c'est seulement en nous fondant sur pareilles critiques que nous pouvons juger de l'effet de la diffusion et préciser les recommandations finales que nous présenterons éventuellement au Parlement.

Et pourtant, nous sommes déçus parce que nous n'avons pas suscité autant d'intérêt et de discussions que nous l'avions espéré. Nous sommes dans une certaine mesure responsables de cet état de choses; en effet, nous constatons que nous avons beaucoup à apprendre dans le domaine de la consultation du public, mais il se peut également que le public doive assumer une part de responsabilité. Nous voulons engager un dialogue avec le public, mais pour ce faire, il faut deux participants. De toute évidence, la Commission doit faire le premier pas, mais le public, s'il désire colla-

borer à la réforme du droit, se doit de répondre et de participer pleinement. Nous sommes en train d'étudier diverses façons d'aider et d'encourager le public, par l'intermédiaire d'associations de citoyens et d'autres organismes, à établir un dialogue continu en ce qui concerne toutes nos recommandations.

En effet, nous l'avons déjà dit, la réforme du droit ne va pas sans un processus d'éducation mutuelle. La Commission cherche à renseigner le public en le faisant réfléchir sur le droit, ses manques et les problèmes afférents. Mais elle s'attend également à être informée *par* le public, qui, après tout, est le dépositaire des valeurs et concepts sur lesquels nos lois sont fondées.

De fait, nous sommes heureux de constater que nos tentatives de consultation du public n'ont pas été entièrement vaines puisque ce dernier en est venu à considérer la Commission comme une sorte de forum en matière de droit. L'accueil réservé à nos documents préliminaires et aux conférences données dans tout le pays par le président, le vice-président et les autres commissaires ainsi que la correspondance parvenant quotidiennement à nos bureaux montrent jusqu'à quel point les Canadiens apprécient l'occasion qui leur est donnée de méditer sur les lois qui les régissent. Tous n'ont pas souscrit à nos propositions mais la plupart ont accueilli avec plaisir la possibilité qui leur était offerte de s'arrêter aux problèmes inhérents au droit et de les discuter. Certains sont même allés jusqu'à considérer que l'échange de vues était instructif.

Mais ce genre d'échange de vues devrait commencer tôt, à l'école même, par exemple. C'est pourquoi la Commission est particulièrement anxieuse d'encourager et d'améliorer les cours de droit donnés dans les écoles. Elle a déjà entrepris des démarches préliminaires. La Commission encourage la préparation d'un cours d'introduction au droit en vue de permettre aux étudiants des écoles secondaires de s'attaquer aux questions fondamentales. La Commission cherche le plus possible à rencontrer des étudiants soit à ses bureaux mêmes soit dans les écoles.

Telle est donc notre attitude envers la consultation du public. Nous la favorisons et allons même jusqu'à l'encourager par tous les moyens possibles. Nous aimerions uniquement signaler que le public doit faire des efforts de son côté.

Bien sûr, nous savons que le public a de nombreux intérêts, de nombreuses préoccupations et de nombreuses obligations et que pour la personne moyenne, le droit ne semble peut-être pas toujours une question qui la concerne directement. Une modification de la loi peut bien sembler moins importante qu'une modification des taux d'impôts.

Et pourtant, le particulier est soumis aux lois canadiennes. Ce sont elles qui le régissent en tout temps. La société que nous avons dépend de ces lois et s'il est vrai que les gens ont le gouvernement qu'ils méritent, il est également vrai qu'ils ont les lois qu'ils méritent.

Il incombe donc au citoyen moyen de voir à ce qu'il mérite de bonnes lois et à ce qu'il obtienne de bonnes lois. Pour ce faire, il doit s'intéresser activement au droit et y laisser sa marque. Au Canada, il a maintenant la possibilité de le faire: il peut étudier attentivement les recommandations de la Commission fédérale de réforme du droit, faire ses commentaires et formuler ses critiques. Il a l'occasion de dialoguer. C'est à lui d'en profiter. N'est-ce pas la meilleure façon d'essayer d'avoir de bonnes lois et, du même coup, d'éliminer celles qui sont tyranniques?

partie II: études en cours

Combiner théorie et pratique, séparer le mythe de la réalité, consulter le public, tel est notre plan d'action. En quoi cela se résume-t-il en pratique? De quelle façon les diverses sections de recherche ont-elles procédé?

Jusqu'ici, nous nous sommes surtout attachés au droit pénal et à la loi de la preuve. La plupart des sections de recherche ont été établies en vue d'étudier les domaines suivants: (1) les principes généraux, (2) l'infraction, (3) la procédure pénale, (4) la peine et le traitement et (5) la preuve.

Toutefois, nous avons également établi des sections de recherche dans les domaines suivants: (6) le droit de la famille, (7) le droit administratif et (8) l'expropriation.

De plus, nous avons entrepris des recherches préliminaires sur (9) les aspects du droit commercial et (10) la mise à jour des statuts.

Principes généraux du droit pénal

Pour passer en revue le droit pénal, il faut commencer par étudier les principes généraux; en effet, ce sont eux qui soulèvent les questions les plus graves, les plus générales et les plus urgentes. Quel est le meilleur critère de responsabilité? L'intention? L'insouciance? La négligence? L'erreur de droit? Ce ne sont pas là de pures questions de forme, puisqu'elles relèvent de la morale; d'autre part, elles ne visent pas une infraction particulière mais l'ensemble du droit pénal et se fondent sur des principes qui n'ont jamais été pleinement codifiés.

Il importe d'aborder ces questions non seulement du point de vue philosophique mais également du point de vue pratique. La section de recherche sur le droit pénal, qui s'intéresse tant aux principes généraux qu'à l'infraction, a étudié les postulats du droit pénal actuel. L'examen du droit révèle un ensemble de prémisses implicites. Le droit pénal canadien vise à persuader et non à contraindre: il fait appel à la raison et cherche à faire du crime une "mauvaise affaire" pour le contrevenant. Il se fonde sur la moralité de l'individu et sur la responsabilité personnelle. Il cherche à réaliser une variété d'objectifs au moyen de sanctions. C'est uniquement en se fondant sur pareilles prémisses et en les comprenant bien que l'on peut examiner à fond les principes généraux du droit pénal.

A un niveau plus pratique mais encore très général, la section de recherche s'est attachée à l'agencement du Code criminel. De quelle façon structurer le chapitre sur les principes généraux? Devrait-il être divisé en deux parties: l'une portant sur les principes généraux de la responsabilité et l'autre sur les moyens de défense généraux? La première partie devrait-elle traiter de l'intention, de la connaissance, de l'insouciance et de la négligence, et la seconde de l'erreur, de la contrainte et ainsi de suite? Serait-ce là répéter deux fois la même chose? Car, à coup sûr, si la culpabilité dépend de la connaissance, l'erreur de fait va clairement à l'encontre de la culpabilité, puisqu'elle nie toute connaissance; il est alors inutile d'inclure l'erreur de fait comme moyen de défense distinct. D'autre part, si nous l'incluons, il n'y a pas lieu de prévoir que la culpabilité dépend de la connaissance. Par conséquent, peut-on soutenir à juste titre qu'il faut conserver les deux?

Mais alors, comment agencer la partie portant sur les moyens de défense? Devrait-on distinguer justification et excuse? Dans l'affirmative, où placer certains moyens de défense? Le fait que l'enfant de moins de sept ans ne saurait être juridiquement coupable d'une infraction, par exemple, ne constitue ni une excuse ni une justification.

Finalement, comment ce chapitre devrait-il s'insérer dans le reste du Code? Les moyens de défense et les règles ayant trait à la responsabilité devraient-ils être pleinement énoncés dans le chapitre initial? Trouvent-ils encore leur place dans les dispositions ayant trait aux infractions particulières?

Il est souvent préférable d'examiner ce genre de questions en s'attachant à des problèmes précis. La section de recherche a donc étudié simultanément certains domaines où se posent fondamentalement ces questions, entre autres, le domaine de la responsabilité stricte. Jusqu'à quel point devrait-on reconnaître la responsabilité sans faute?

Dans quelles conditions l'erreur pourrait-elle être invoquée? Ces questions, qui se posent principalement à l'égard des lois ayant trait à la santé et au bien-être, aux affaires et au commerce, nous amènent à nous demander pourquoi la responsabilité devrait être fondée sur la faute, quel que soit le sens de ce terme. Celui qui a tué quelqu'un cause-t-il un préjudice moindre parce qu'il n'avait pas l'intention de le faire? La société doit-elle être protégée uniquement contre les homicides intentionnels? C'est précisément parce qu'elle soulève toutes ces questions fondamentales que la responsabilité stricte est un domaine si instructif et si important.

Le problème de l'aliénation mentale nous enseigne également énormément de choses. Pourquoi une personne ne serait-elle pas responsable des actes qu'elle accomplit alors qu'elle souffre d'aliénation mentale? A quelles valeurs fondamentales cette règle s'attache-t-elle? Pourquoi refuser de juger une personne mentalement inapte à subir son procès? Que faire de cette personne dans l'intervalle? La libérer et la laisser commettre d'autres crimes? L'interner tant qu'elle n'est pas rétablie, et ainsi enlever sa liberté à une personne peut-être innocente? En cherchant une juste solution, la section de recherche a dû se demander quel était l'objectif final du procès pénal lui-même.

L'examen des postulats du droit pénal et des sujets plus précis ci-dessus mentionnés nous montre que le droit pénal s'attache à la notion de choix personnel. L'individu a le choix: il peut respecter la loi et n'avoir aucun démêlé avec la justice, ou il peut enfreindre la loi et payer le prix. L'aliénation mentale ainsi que la contrainte, sujet que la section de recherche étudie également, montrent clairement l'importance du choix effectué totalement et librement. La responsabilité stricte est un exemple d'abandon temporaire de ce principe général et montre le problème qui en découle: l'incompatibilité. La question fondamentale est la suivante: la culpabilité devrait-elle être une question de choix? Qu'en est-il du comportement criminel?

La section de recherche a maintenant terminé son étude des postulats du droit pénal, ainsi que la première étape de ses travaux sur la responsabilité stricte, l'aliénation mentale et la contrainte; elle a entrepris l'examen de l'agencement du Code ainsi que du problème particulier que pose la responsabilité des personnes morales.

L'infraction

En fin de compte, les principes généraux et les moyens de défense sont liés à des infractions précises. Le rôle joué par l'intention, l'insouciance et ainsi de suite peut uniquement être apprécié dans le contexte de crimes précis tels que l'homicide, par exemple. La portée du droit pénal doit être examinée en tenant compte d'infractions précises comme l'obscénité. C'est pourquoi l'étude de l'infraction a été confiée à la même section de recherche que celle des principes généraux: il s'agit de la section de recherche sur le droit pénal.

Mais par où commencer, dans l'étude des infractions? La section de recherche a choisi une infraction principale, pour chacune des catégories dans lesquelles les crimes sont traditionnellement rangés. Comme exemple de crimes où la violence entre en ligne de compte, ou d'infractions contre la personne, elle a choisi l'homicide, qui est non seulement le crime le plus grave et le plus tragique de la catégorie, mais également celui où se posent le plus toutes sortes de questions fondamentales ayant trait aux principes généraux. Dans le domaine de la malhonnêteté, ou des infractions contre les biens, elle a choisi le vol et la fraude, infractions qui constituent, entre autres choses, la clé d'une étude approfondie de la protection fournie par le droit pénal en ce qui concerne le système de crédit. Parmi les infractions contre l'Etat et l'ordre public, la section de recherche a choisi l'outrage au tribunal, infraction qu'il importe d'éclaircir sans délai. Un groupe d'études spécial a été établi à cette fin. Finalement, il y a les infractions d'ordres sexuel et moral, et à cet égard on peut se demander si la moralité doit tomber sous le coup de la loi. Cette question, récemment débattue par Lord Devlin et le professeur Hart, par suite des propositions formulées en Angleterre par le comité Wolfenden au sujet des infractions ayant trait à l'homosexualité, et examinée encore plus récemment au Canada par la Commission d'enquête sur l'usage des drogues à des fins non médicales, a également été étudiée par la section de recherche sur le droit pénal dans son étude sur l'obscénité. Cette étude, ainsi qu'une étude sur les infractions d'ordre sexuel commanditée par la section de recherche, est intimement liée aux travaux effectués par cette dernière en ce qui concerne les postulats du droit pénal ainsi qu'aux recherches entreprises par la Commission en vue de déterminer les objectifs du droit pénal.

L'obscénité et les infractions d'ordre sexuel nous amènent à nous demander quelle devrait être la portée du droit pénal; il en est de même pour les infractions imprécises, incomplètes, comme la tentative, l'incitation à commettre une infraction et le complot. En ce qui concerne l'obscénité, on peut se demander si le droit pénal devrait intervenir et régir certaines activités. La tentative soulève la question de savoir à quel moment l'intervention devrait avoir lieu. Si le droit pénal cherche à empêcher le meurtre, par exemple, à quel moment devrait-il intervenir dans les activités du meurtrier éventuel? Au moment où celui-ci pointe le pistolet en direction de la victime? Dès qu'il achète l'arme meurtrière? Ou même avant, par exemple, lorsqu'il forme le projet de commettre le crime? Il faut assurer la meilleure protection possible tout en entravant le moins possible la liberté. En examinant la question, la section de recherche s'est arrêtée au complot; celui-ci constitue l'infraction incomplète la plus importante ne serait-ce qu'en raison du fait qu'il s'agit là du crime par excellence commis par les personnes morales.

La section de recherche a terminé ses travaux en matière d'obscénité; par l'intermédiaire d'un groupe d'études composé entre autres de juges et établi à Montréal et en collaboration avec le *Manitoba Law Reform Commission*, elle a entrepris des recherches sur l'outrage au tribunal; elle étudie actuellement le vol et la fraude, et, à cet égard, un document préliminaire a été commandité et rédigé. Des études sur les infractions d'ordre sexuel, l'homicide et le complot ont été commanditées et sont en cours.

Procédure pénale

Toutefois, les principes généraux et les infractions ne constituent qu'un aspect du droit pénal et pas nécessairement le principal. En effet, les règles de fond doivent être appliquées; il faut donc des règles de pratique et de procédure satisfaisantes. A défaut de bonnes règles de procédure, les règles de fond ne sont plus qu'illusoires. Il ne sert à rien de formuler des principes de responsabilité pénale s'il n'existe aucune règle assurant un juste procès.

Par conséquent, parallèlement aux autres sections de recherche, nous avons établi une section de recherche sur la procédure pénale. Cette dernière a pour tâche d'examiner et d'apprécier l'ensemble de la procédure pénale actuelle. Mais quel devrait être le fondement de pareille appréciation? Quels sont les objectifs de la procédure? La recherche de la vérité, indépendamment de toute autre considération? La protection de l'accusé contre toute oppression? L'expédition du plus grand nombre d'affaires possible? Ou une combinaison des trois?

La section de recherche s'est attachée à des problèmes particuliers où se posent ces questions fondamentales: entre autres, le problème de la négociation de plaidoyer qui montre d'une façon particulièrement frappante jusqu'à quel point l'idée que nous nous faisons du mécanisme pénal diffère de la réalité. Nous imaginons un tribunal enquêtant sur la culpabilité ou l'innocence du prévenu, rendant une décision fondée sur la preuve, et, après verdict de culpabilité, choisissant la sentence la plus appropriée selon certains critères bien établis. La réalité est tout à fait différente. Dans de nombreux cas, la poursuite et la défense s'entendent en vue d'en venir à un plaidoyer et à une sentence que les deux parties pourront accepter. Cela constitue une économie de temps et d'argent car il est alors possible d'expédier un plus grand nombre d'affaires. Et cela fait l'affaire tant du poursuivant que du prévenu

Mais est-ce souhaitable? Cela va-t-il à l'encontre des objectifs du droit pénal? La responsabilité devrait-elle être déterminée par la négociation plutôt que par la preuve? Est-il juste d'imposer au prévenu non pas la sentence qu'il mérite, mais celle qu'il accepte? D'autre part, la négociation de plaidoyer demeurera-t-elle? Dans l'état actuel des choses, la société peut-elle l'éviter? Avons-nous les moyens d'accepter la solution de rechange?

Les problèmes que pose la "communication de la preuve avant le procès" sont aussi fondamentaux. L'équité du procès dépend de l'aptitude du prévenu à se défendre pleinement contre l'accusation portée contre lui. Pour ce faire, il doit être informé en bonne et due forme de tous les éléments de preuve sur lesquels se fondera l'accusation. Jusqu'à quel point l'accusation devrait-elle être tenue de communiquer la preuve à la défense avant le procès? Jusqu'à quel point le fait-elle réellement? C'est là davantage une question de pratique que de droit, et à ce sujet, la section de recherche a effectué un sondage de la pratique des procureurs de la poursuite et de la défense à travers le Canada, en vue de découvrir ce qui se produit réellement devant les tribunaux pénaux.

Les études sur la négociation de plaidoyer et la communication de la preuve avant le procès ont montré que le poursuivant a un large pouvoir discrétionnaire. Mais dans quelle mesure l'exercice de pareil pouvoir discrétionnaire est-il inévitable? Dans quelle mesure est-ce souhaitable? Préférerions-nous une application plus inhumaine et rigide du droit pénal, dans le genre des lois des Mèdes et des Perses,"lesquelles demeurent inchangées"? La justice a-t-elle un côté humain en plus d'un côté divin? Devrait-elle toujours être aveugle ou devrait-elle retirer son bandeau de temps en temps?

Ce problème du pouvoir discrétionnaire se rattache à un autre aspect de la procédure pénale: la complexité extraordinaire de la procédure. Par suite de la classification actuelle des infractions il existe un nombre élevé de tribunaux dont les compétences se chevauchent et sont concurrentes. L'unification des tribunaux pénaux serait-elle préférable? Devrait-on distinguer infractions mineures et infractions graves? Quel rôle le jury devrait-il jouer?

Ce sont là des questions fondamentales qui se rapportent aux objectifs généraux du droit pénal, lesquels sont à leur tour mis en relief par des recherches plus précises. La section de recherche a maintenant terminé la majeure partie de son étude sur la négociation de plaidoyer, la communication de la preuve avant le procès et la procédure suivie lors du procès lorsqu'il s'agit d'une infraction mineure. Elle a également entrepris des travaux sur l'unification des tribunaux pénaux, les pouvoirs de la police lors des perquisitions et saisies, le pouvoir discrétionnaire du poursuivant en ce qui concerne le choix de l'accusation à porter, le recours au jury et la question de savoir dans quelle mesure le prévenu acquitté devrait être indemnisé de ses frais.

Les peines

En fin de compte, toutefois, c'est le résultat final qui compte. Le résultat immédiat, c'est ce qui arrive à celui qui a été déclaré coupable. La sentence, la punition et le traitement des contrevenants font donc inévitablement partie de toute révision du droit pénal.

En ce domaine, comme dans d'autres, il faut pour effectuer un examen fructueux, une dialectique entre le général et le particulier. A un niveau très général, et comme base de recherches plus approfondies, la section de recherche sur les peines et le traitement a étudié les principes généraux s'appliquant à la peine. Des recherches plus approfondies ont été effectuées en ce qui concerne les différents traitements réservés aux contrevenants, par exemple, les amendes et les peines de prison.

Les principes s'appliquant à la peine posent les mêmes problèmes que les axiomes fondamentaux et les objectifs du droit pénal. Quels sont les objectifs de la peine? Les objectifs que nous prônons sont-ils les mêmes que ceux que nous cherchons à réaliser? Sont-ils identiques à ceux que nous pouvons légitimement nous attendre de réaliser? Le "sentencing" est-il un art ou une science ou les deux à la fois? Les principes en jeu devraient-ils être énoncés et incorporés dans un code? Finalement, qui devrait imposer la sentence: le juge ou un fonctionnaire de l'administration?

Quelles que soient les réponses à ces questions, jusqu'à quel point les outils à la disposition du tribunal qui impose la sentence sont-ils efficaces? A toute fin pratique, l'outil ultime est l'emprisonnement. Mais dans quelle mesure est-ce là une arme efficace? Combien d'anciens détenus retournent à leurs activités illégales? Comment comparer peine de prison et amende? Qu'en est-il des ordonnances d'internement où l'accent est mis sur le traitement plutôt que sur la punition?

Mais on aurait tort de s'attarder trop au cas du contrevenant. Au contraire, il importe de signaler les besoins de la victime et par conséquent de s'arrêter aux notions de restitution par le contrevenant et de faillite criminelle. Ces méthodes, destinées à priver le contrevenant des fruits de son méfait et à l'obliger à indemniser la victime, constituent-elles en fin de compte la meilleure façon de résoudre l'ensemble du problème de l'infraction pénale?

La section de recherche concernée a terminé ses travaux sur les principes généraux s'appliquant à la peine, la restitution par le contrevenant, l'effet de la peine de prison et des ordonnances d'internement; elle a entrepris des travaux sur les amendes et la faillite criminelle. Elle projette également d'examiner le cas des personnes déclarées coupables devant les magistrates' courts en vue de déterminer, entre autres, quelle est la corrélation entre la pauvreté du contrevenant et le genre de sentence imposé. Finalement, elle a formé le projet d'étudier le problème du contrevenant dangereux, et particulièrement du repris de justice et du délinquant sexuel dangereux.

La preuve

Les règles de la preuve jouent un rôle important dans le mécanisme pénal, et, selon de nombreux avocats, ce rôle est primordial. Ces règles disparates, plus ou moins liées les unes aux autres et souvent illogiques, sont d'origine historique, proviennent du common law et sont l'oeuvre des juges. Lorsqu'ils ont établi le common law anglais, les juges ont voulu empêcher les jurés ignorants de prendre le mors aux dents, d'accorder trop d'importance à des questions peu pertinentes et de s'éloigner des éléments de preuve essentiels. Ils ont également voulu protéger le prévenu contre la partialité et les préjugés du jury.

C'est pourquoi ils ont créé un ensemble de règles de la preuve: entre autres, la règle que la preuve des condamnations antérieures ou de la moralité du prévenu n'est pas reçue en général avant le verdict: le fait que le prévenu a déjà volé ne prouve pas qu'il a commis le vol en question; la règle interdisant l'ouï-dire: pour établir un fait devant le tribunal, il faut appeler un témoin qui est en mesure de déposer au sujet de ce fait parce qu'il en a une connaissance personnelle, et non un témoin qui est uniquement en mesure de répéter ce que les autres lui ont dit. Comme un juge a dit à Sam Weller dans l'affaire *Bardell v. Pickwick*: (traduction) "Ne nous racontez pas ce que le soldat a dit: ce n'est pas une preuve". Il y a ensuite les règles se rapportant aux témoins: dans quelles circonstances peuvent-ils être contraints de déposer, dans quelle mesure peuvent-ils être forcés de s'inculper et jusqu'à quel point leur crédibilité peut-elle être contestée? Pareilles règles n'ont jamais été énoncées d'une façon systématique et rationnelle. En général, comme Topsy, "elles ont seulement "crû".

Ces règles suffisent-elles? Le legs des juges convient-il aux besoins du Canada actuel? Les règles devraient-elles être modifiées? Devraient-elles être incorporées dans un texte législatif? Devrait-on incorporer ces règles dans un code ou plutôt modifier la Loi sur la preuve actuellement en vigueur? Tels sont les problèmes qu'étudie actuellement la section de recherche sur la preuve, qui s'intéresse tant au droit civil qu'au droit pénal.

En s'arrêtant à ces problèmes, la section de recherche a reconnu qu'il fallait dégager la réalité du mythe. Comme nous l'avons déjà expliqué, de nombreuses règles ont été établies par les juges, ceux-ci estimant qu'il fallait empêcher les jurés de tirer des déductions non fondées. Mais comment pouvaient-ils savoir quelles déductions tiraient les jurés puisque ceux-ci délibéraient toujours à huis clos? C'est ici que l'expert en sciences sociales nous est fort utile; la section de recherche a donc demandé à un expert en psychologie sociale d'étudier la question des déductions tirées par les jurés. Quelle déduction le jury tire-t-il du fait que le prévenu s'abstient de témoigner? Dans une affaire de viol, que déduit-il de la preuve de la moralité de la victime? Que déduit-il de la directive du juge qu'il faut être convaincu hors de tout doute raisonnable? C'est uniquement en nous fondant sur les réponses à ces questions que nous pouvons juger jusqu'à quel point les règles de la preuve actuellement en vigueur sont nécessaires, souhaitables ou efficaces.

Mais la règle de la preuve la plus importante est sans aucun doute celle qui a trait aux aveux. C'est là une exception à la règle interdisant l'ouï-dire. En principe, d'après cette dernière règle, le poursuivant doit appeler des témoins qui déposeront au sujet de faits dont ils ont personnellement eu connaissance. Il ne suffit pas d'appeler des témoins qui affirmeront avoir entendu dire que le prévenu avait commis le crime, même s'ils tiennent cette révélation du prévenu lui-même. Toutefois, en réalité, ce principe est appliqué avec souplesse et les aveux, sauf dans certaines circonstances, sont recevables à titre de preuve, car si tel n'était pas le cas, il y aurait peut-être beaucoup moins de verdicts de culpabilité. Mais est-il sage, est-il juste, d'admettre les aveux en preuve? Est-il trop facile pour la police d'obtenir n'importe quel aveu du prévenu et de l'interroger de façon à lui faire dire ce qu'elle veut? Ou, au contraire, notre droit va-t-il si loin, en vue de protéger le prévenu contre toute oppression, qu'il oublie que les intérêts de la société et de la victime doivent également être protégés? On dit toujours qu'il vaut mieux acquitter cent coupables que condamner un innocent. Mais à coup sûr, il vaudrait encore mieux condamner les cent coupables et acquitter l'innocent. Dans quelle mesure une modification à la règle ayant trait aux aveux contribuerait-elle à réaliser cet objectif? Il faut d'abord obtenir des données précises; la section de recherche a donc entrepris une importante étude empirique portant sur l'interrogatoire mené par la police et l'aveu.

La section de recherche sur la preuve a maintenant terminé ses travaux sur l'habilité et la contrainte à témoigner, la forme de l'interrogatoire des témoins, la crédibilité, la moralité et la contrainte de l'accusé à témoigner. Elle a également rédigé des documents sur la connaissance judiciaire (il ne serait pas nécessaire par exemple, de prouver qu'Ottawa est la capitale du pays pour que les tribunaux prennent connaissance de ce fait), sur les présomptions et fardeaux de la preuve (dans quelle mesure le poursuivant doit-il établir la culpabilité du prévenu et dans quelle mesure ce dernier doit-il établir son innocence?) et sur le témoignage d'expert et les autres témoignages d'opinion, le témoin déposant, dans ce dernier cas, non pas au sujet de ce qu'il sait ou a vu mais au sujet de ce qu'il pense.

Enquêtes sur le terrain

Comme nous l'avons signalé dans la Partie I du présent rapport, une réforme valable du droit peut uniquement être fondée sur une connaissance approfondie du fonctionnement réel du droit existant, puisque c'est ce dernier qu'il faut réformer. Pour ce faire, il ne suffit pas de se pencher sur des ouvrages de doctrine, des arrêts et des lois; il faut effectuer des enquêtes empiriques fouillées. Avant de recommander des modifications à la loi, les différentes sections de recherche ont donc étudié la mise en application des dispositions législatives en cause.

C'est ainsi qu'a procédé la section de recherche sur le droit pénal dans ses travaux relatifs aux principes généraux; par exemple, en ce qui concerne la responsabilité stricte, elle a effectué deux enquêtes empiriques, l'une, à l'aide d'un ordinateur, en vue de déterminer combien d'infractions de responsabilité stricte existent dans notre droit, et l'autre, au moyen d'un sondage portant sur la mise en application, par le ministère de la Consommation et des Corporations, des lois créant pareilles infractions. Ces deux enquêtes sont décrites plus au long dans la partie I du présent rapport.

En ce qui concerne l'infraction, la section de recherche a commandité une série d'études fondées sur des recherches empiriques et effectuées par le *Clarke Institute of Psychiatry*, études où est analysée l'efficacité des définitions juridiques actuelles des infractions d'ordre sexuel. Par exemple, actuellement le vol de sous-vêtements féminins par un fétichiste est rangé tout simplement dans la catégorie du vol. L'attentat à la pudeur impliquant un père et sa fille n'est pas considéré comme un inceste. Un examen des profils et expériences passées de pareils contrevenants ainsi que de la nature de pareilles infractions et des circonstances dans lesquelles elles ont été commises, examen fondé sur un certain nombre d'affaires, devrait nous faire voir si la classification actuelle met suffisamment en relief le problème fondamental et permet de résoudre celui-ci.

La procédure pénale vise autant la pratique que la théorie. Dans ses travaux sur "la communication de la preuve avant le procès" la section de recherche sur la procédure pénale a tenté de découvrir non seulement dans quelle mesure la loi oblige la poursuite à renseigner l'accusé mais aussi dans quelle mesure l'échange de renseignements s'effectue réellement. La section de recherche a donc effectué un sondage, faisant parvenir plus de six mille question-

naires aux procureurs de la poursuite et de la défense à travers le pays. Les résultats obtenus et étudiés jusqu'ici montrent que la pratique n'est absolument pas uniforme et qu'elle varie d'une région à l'autre et d'un tribunal à l'autre.

Bien sûr, en ce qui concerne la question de la peine, les recherches empiriques sont depuis longtemps reconnues comme essentielles. Par conséquent, la section de recherche concernée a étudié les statistiques et autres données fournies par divers ministères fédéraux, les commissions provinciales de réforme du droit, les fonctionnaires judiciaires et la police. Mentionnons entre autres ses travaux sur les objectifs visés par l'emprisonnement ou l'imposition d'une amende. En ce qui concerne l'emprisonnement, la section s'est servie des données de la police ou autres données ayant trait aux condamnations et aux récidives sur une période de cinq ans et ce, en vue d'apprécier combien de prévenus emprisonnés pour la première fois ne sont plus jamais condamnés. Dans son étude sur les amendes, elle a analysé les statistiques et autres données fournies par le greffier de la cour provinciale de Winnipeg, le greffier de la cour provinciale de Toronto, le procureur en chef de la cour municipale de Montréal et la division de réforme du droit du ministère de la justice du Nouveau-Brunswick.

Dans le domaine de la preuve, les recherches empiriques sont de la plus haute importance. En effet, il importe de connaître l'effet des différentes règles destinées à protéger l'accusé, à empêcher tout préjudice et à maintenir le jury dans de justes limites. En vue de découvrir quelles déductions le jury tire réellement, la section de recherche sur la preuve a demandé à un expert en psychologie sociale d'effectuer certaines recherches. En ce qui concerne la question de la recevabilité des aveux du prévenu, la section de recherche a entrepris, en collaboration avec le Metropolitan Toronto Police Department et le service de police de la communauté urbaine de Montréal, une importante enquête empirique portant sur l'interrogatoire de la police et les aveux. Le témoignage des enfants pose également un problème; la section de recherche étudie actuellement les critères d'appréciation de pareil témoignage; à cette fin, elle s'est arrêtée au système israélien, selon lequel les enfants sont interrogés par des experts en la matière.

Toutes ces enquêtes empiriques constituent un lourd fardeau pour les sections de recherche. Elles ralentissent le processus de réforme et en font une affaire à long terme. Mais, c'est la seule façon d'arriver ã des réformes valables. Dans l'intervalle, ces enquêtes permettent aux sections de recherche, à la Commission et à tous les autres intéressés de mieux comprendre le droit actuel.

Dialogue continu

Pour mieux comprendre le droit actuel, il faut également savoir tirer profit de la consultation d'autres personnes. Comme nous l'avons déjà dit, nous croyons que la réforme du droit repose sur un échange d'idées entre tous les intéressés. La Commission doit tirer parti du dialogue avec le public et avec tous les différents secteurs de la population. Elle doit se fonder sur la connaissance et l'avis des experts et autres intéressés, qu'il s'agisse d'avocats plaidant devant les tribunaux, de fonctionnaires gouvernementaux, de la police, d'experts en médecine, d'hommes d'affaires, de consommateurs, et de fait, de tous ceux qui peuvent contribuer d'une façon utile à la réforme du droit.

La section de recherche sur le droit pénal a estimé que la consultation était particulièrement utile dans ses travaux sur les principes généraux. Par exemple, la profession médicale, et en particulier l'Association des psychiatres du Canada, a collaboré aux recherches entreprises par la section dans le domaine de l'aliénation mentale. Avec l'aide de cette Association, la section a recherché un critère juridique satisfaisant ou une définition de l'aliénation mentale; les deux parties ont tiré profit des échanges d'idées: la section de recherche comprend maintenant mieux la méfiance des psychiatres à l'égard des définitions, et l'Association commence à comprendre pourquoi les avocats ont besoin de celles-ci.

Mentionnons également les travaux sur la responsabilité stricte. Si la responsabilité pénale est injuste, elle est tout de même essentielle, affirme-t-on, et ce, parce que c'est la meilleure façon de garantir le maintien de normes. Mais est-ce exact? Un critère de responsabilité fondé sur la négligence serait-il plus efficace? A ce sujet, la section de recherche consulte tous ceux qui s'intéressent aux dispositions législatives figurant dans les lois destinées à protéger les consommateurs et mettant en jeu la responsabilité stricte: le ministère de la Consommation et des Corporations, le Conseil canadien du commerce de détail et l'Association des consommateurs du Canada.

La section de recherche n'a pas encore consulté le public sur la question des principes généraux. Toutefois, elle l'a consulté au sujet de l'infraction, au cours de ses travaux sur l'obscénité. Le document sur l'obscénité a été publié et largement distribué; après la publication, les membres de la section de recherche ont participé à des rencontres avec le public et à des interviews à la radio ou à la télévision; la section a reçu des commentaires et lettres de particuliers et de divers organismes.

Les sections de recherche sur la peine et sur la preuve ont également recours à la consultation. Dans ses travaux sur le traitement des contrevenants, la section de recherche sur la peine a consulté l'Association des psychiatres du Canada;

elle a demandé à cette dernière d'évaluer ses recherches, compte tenu de la pratique et de l'expérience des experts en psychiatrie. Le bureau du Juge-Avocat général a apporté une collaboration précieuse à la section de recherche sur la preuve, en ce qui concerne la rédaction des avant-projets de loi; cette dernière section a d'autre part distribué ses documents préliminaires aux personnes et organismes qui ont manifesté leur intention de passer en revue et de commenter ses recommandations. Des avocats, la police, des Ligues des Droits de l'Homme ou autres associations ont fait parvenir commentaires et critiques. Les membres de la section de recherche ont participé à des assemblées de pareilles associations en vue de faciliter les échanges de vues.

Toutefois, la consultation est un processus long et elle prend beaucoup de temps; la Commission se demande actuellement quelle est la meilleure façon d'utiliser ses effectifs restreints tout en continuant à dialoguer avec le public.

Le droit de la famille

A la demande du public, nous avons canalisé des énergies vers l'étude du droit de la famille. A cette fin, nous avons établi une petite section de recherche chargée de coordonner les recherches, ces dernières devant en général être effectuées en dehors de la Commission.

Mais le droit de la famille est un domaine aussi difficile qu'important. En effet, il faut tenir compte du partage des pouvoirs législatifs. Au Canada, certaines parties du droit de la famille relèvent de la compétence fédérale et d'autres de la compétence provinciale. Pour assurer la cohérence, il importe d'avoir une collaboration étroite entre les commissions de réforme du droit fédérale et provinciales.

D'autre part, nous faisons face à ce que nous pouvons appeler un problème de "morbidité". La médecine s'attache plus à l'étude des maladies qu'à celle de la santé; il en est de même pour le droit, qui s'attache plus à ce qui est pathologique qu'à ce qui est normal. La loi ne traite pas tant du mariage que du divorce. L'ensemble du droit de la famille ne vise pas, d'une façon générale, la famille canadienne normale, qui fonctionne harmonieusement et où les droits et obligations de chacun sont respectés; il vise plutôt les cas de rupture. Pour assurer la cohésion du droit de la famille, il faut repenser la question. Les dispositions ayant trait au divorce doivent être bien situées, compte tenu du contexte plus large dans lequel elles s'insèrent.

Mais en quoi consiste réellement cette famille canadienne ordinaire, moyenne? Existe-t-il vraiment une famille type? Dans l'affirmative, quelles sont ses caractéristiques? Quel est son rôle dans la société actuelle? De quelle façon le droit devrait-il encourager une ligne de conduite cohérente en ce domaine? Pour trouver une réponse à ces questions fondamentales, la section de recherche a commandité une étude sociologique dans le but de découvrir un fondement théorique et philosophique pour ses travaux plus approfondis sur les différents aspects du droit de la famille.

Dans l'intervalle, la section de recherche s'est arrêtée à deux problèmes, l'un concernant principalement la procédure, et l'autre les questions de fond.

En premier lieu, devrait-on unifier les tribunaux de la famille au Canada? A l'heure actuelle, de nombreux problèmes familiaux relèvent de différents tribunaux. Les requêtes en divorce peuvent être entendues devant un tribunal particulier, les litiges ayant trait à l'entretien et aux biens sont entendus devant un autre tribunal, et les affaires impliquant les jeunes délinquants ou les affaires de négligence à l'égard d'un enfant relèvent d'un troisième tribunal. Or, il se pourrait fort bien que ces trois questions découlent réellement d'un problème familial précis. Il se pourrait qu'il y ait un conflit majeur de personnalité entre les époux, conflit menant non seulement à des procédures de divorce, mais également à des litiges sur les biens et à la perpétration d'infractions par les enfants. Dans ce cas, les trois problèmes ne devraient-ils pas relever d'un seul tribunal? Mais, pourrait-on soutenir, il s'agit toujours de litiges concernant les biens et d'infractions, même s'ils prennent place dans le contexte de la famille. Faisons-nous réellement fausse route lorsque nous voulons qu'un tribunal précis se prononce sur tous les litiges concernant les biens et qu'un autre se prononce sur toutes les infractions? En unifiant les tribunaux de la famille, on se trouve à diviser d'autres ensembles, soit le droit de la propriété et le droit pénal. Mais il faut s'interroger sur ce qui sert davantage les intérêts de la société contemporaine. Telle est la question fondamentale que s'est posée la section de recherche dans ce domaine particulier de recherche.

L'autre problème à l'étude est celui de la réforme de la loi du divorce. Jusqu'à quel point les motifs de divorce actuellement reconnus par la loi sont-ils le reflet des besoins de la société contemporaine? Comment se comparent-ils aux motifs de divorce reconnus en d'autres endroits? Combien coûte un divorce au Canada? Quelles économies pourrions-nous réaliser en simplifiant le droit et en utilisant plus efficacement les services de juristes ainsi que de non-juristes? La section de recherche s'est, entre autres, arrêtée à la question de la protection des enfants dans les procédures d'annulation ou de divorce, aux dispositions de la Loi sur le divorce ayant trait à l'entretien, au partage des biens dans les procédures d'annulation et de divorce, aux rapports entre la famille et le système fédéral

d'imposition, et enfin à l'incidence du droit de la famille sur les aborigènes.

La section de recherche sait bien que les avocats n'ont pas une connaissance ou une compétence exclusive en la matière. C'est pourquoi elle cherche à obtenir l'opinion d'experts en des domaines connexes et celle du public en général. En particulier, elle a consulté Santé mentale/Canada, l'Association des psychiatres du Canada, l'Institut Vanier de la famille, le National Indian Brotherhood et divers organismes provinciaux.

Le droit administratif

Nos travaux sur le droit administratif découlent de nos travaux sur la preuve et les sanctions pénales. Nous avons d'abord eu l'intention d'effectuer des recherches en ces deux domaines en vue de découvrir de quelle façon procèdent les tribunaux administratifs. Toutefois, un examen préliminaire a révélé que la question de la preuve et celle des sanctions ne pouvaient être étudiées isolément. Il ressort que l'on connait trop peu de choses au sujet du fonctionnement des tribunaux administratifs, que la pratique d'un tribunal ne peut pas être comprise sans étudier le contexte et que les cadres juridiques d'un tribunal ont peu de sens sans une bonne compréhension de sa pratique.

Par conséquent, nous avons conclu qu'il fallait d'abord prendre connaissance de la pratique et de la procédure suivies par des tribunaux administratifs fédéraux particuliers, par des organismes ou des commissions, comme on les appelle parfois. En second lieu, nous devons passer en revue l'attitude adoptée par les tribunaux de droit commun à l'endroit des tribunaux administratifs.

La section de recherche sur le droit administratif a donc été amenée plus rapidement qu'elle ne l'aurait cru à première vue à étudier les problèmes généraux associés à la procédure administrative. Les engagements pris à l'égard des autres sections de recherche nous obligent à procéder par étapes, mais une étude "prototype" sera néanmoins entreprise sous peu, en ce qui concerne la pratique et la procédure suivies par les tribunaux administratifs fédéraux. Des études préliminaires plus générales seront également entreprises.

A cette fin la liste des pouvoirs discrétionnaires conférés par la législature, liste dont l'établissement a constitué la première étape de l'étude du droit administratif par la Commission, nous sera fort utile. Cette liste sera bientôt distribuée aux professeurs d'université, aux fonctionnaires gouvernementaux, aux avocats et aux bibliothèques; nous espérons qu'elle s'avérera utile.

Expropriation

La section de recherche sur l'expropriation examine actuellement les pouvoirs fédéraux d'expropriation conférés par d'autres textes législatifs que la Loi sur l'expropriation. Les recherches ont révélé un nombre considérable de pouvoirs d'expropriation, conférés non seulement au gouvernement mais également, de diverses façons, à une variété d'organismes.

Nous sommes en train de recueillir des renseignements au sujet de la façon dont ces pouvoirs sont exercés ou l'ont été. A cette fin, des hommes d'affaires et des fonctionnaires du gouvernement sont consultés lors de rencontres, ou au moyen de lettres et de questionnaires. En vue d'avoir l'avis du public en général, la section de recherche a fait paraître dans tout le pays des annonces demandant aux intéressés de présenter leur point de vue.

L'étude et l'enquête ont commencé en juin 1972 et un document préliminaire sera distribué en vue d'obtenir commentaires et critiques. Nous espérons être en mesure de recommander, en 1974, des modifications aux dispositions ayant trait aux pouvoirs d'expropriation non régis par la Loi sur l'expropriation.

Droit commercial

De façon générale, la Commission a pour tâche de passer en revue d'une façon continue et systématique les lois canadiennes en vue de les mettre à jour et de les réformer.

Pareil examen s'avère particulièrement indispensable dans le domaine des systèmes canadiens de paiement, domaine dans lequel le gouvernement fédéral joue un rôle fondamental. L'effet de la téléinformatique sur les chèques et autres moyens de paiement se fera bientôt sentir au niveau du consommateur canadien. Par conséquent, les questions que posent ces nouvelles méthodes sont à l'étude à la lumière du droit actuel.

De plus, les déficiences de la Loi sur les lettres de change et les méthodes de paiement fondées sur des écrits fait actuellement l'objet d'un examen.

Ces études ont été entreprises en vue de déterminer si les progrès technologiques et leur incidence sur les pratiques et les organismes existants donnent lieu à une réforme fondamentale du droit. A cette fin, nous avons consulté les organismes concernés, tant au sein du gouvernement qu'à l'extérieur.

Mise à jour des statuts

Les travaux dont nous avons déjà fait mention ont principalement trait à des questions de fond. En effet, en étudiant une question, la section de recherche concernée se demande toujours si les règles existantes suffisent ou s'il y a lieu d'effectuer des modifications, mais elle ne s'attache pas à la forme.

Les avocats font trop peu de cas des règles de fond et s'attachent trop à la forme; c'est avec raison qu'on leur reproche souvent d'agir ainsi. Toutefois, lorsqu'il s'agit de lois, c'est plutôt le contraire qui se produit: ils s'arrêtent trop aux questions de fond et pas assez à la forme. Tout examen, recherche ou réforme vise presque inévitablement une loi particulière et sa substance, et rarement, sinon jamais, la forme générale et l'agencement, la rédaction et l'interprétation des dispositions.

La raison en est évidente. Les questions de forme posent un problème difficile. En effet, alors que les questions de fond ont trait à une ou deux lois à la fois, les questions de forme ont trait à l'ensemble des dispositions législatives figurant dans les Statuts. Un examen global des questions de forme s'avère donc impossible, étant donné la portée étendue qu'il faudrait lui accorder.

Mais il demeure néanmoins que cet examen est essentiel si nous voulons que l'homme de la rue puisse un jour comprendre la loi et si nous voulons que les lois soient claires et intelligibles.

Malheureusement, de nombreuses difficultés se posent. Nous poursuivons les travaux entrepris l'an dernier et décrits dans le premier rapport annuel, mais le véritable combat n'a pas encore été mené.

Néanmoins, il faut faire face au problème. En réformant partiellement le droit, on ne changerait rien à la situation du citoyen, perdu dans un dédale de lois complexes qui l'intéressent personnellement, comme les dispositions ayant trait à l'impôt et aux prestations sociales, mais qu'il n'ose espérer comprendre (et qui constituent même parfois une énigme pour son conseiller juridique). Cette complexité crée ce que Bentham qualifierait à juste titre de mystère. Et "où commence le mystère, la justice se termine". La croisade contre la pire forme de tyrannie doit commencer par la simplification du droit et particulièrement des Statuts.

partie III : les études et leurs auteurs

Personnel de recherche

Directeurs de sections

DELISLE, Ronald J., B.Sc., LL.B., LL.M., professeur agrégé de droit, Université Queen

FORTIN, Jacques, B.A., LL.L., D.E.S., LL.D., professeur agrégé de droit, Université de Montréal et membre du Barreau du Québec

JOBSON, Keith B., B.A., B.Ed., LL.B., LL.M., J.S.D., professeur agrégé de droit, Université Dalhousie

PAYNE, Julien D., LL.B., membre du Barreau de l'Ontario

ROBERTS, Darrell W., B.A., LL.B., LL.M., membre du Barreau de la Colombie-Britannique et professeur agrégé de droit, Université de la Colombie-Britannique

Conseiller en recherche

FITZGERALD, Patrick, M.A., professeur de droit, Université Carleton, avocat, Angleterre

Recherchistes

ANISMAN, Philip, B.A., LL.B., LL.M., membre du Barreau de l'Ontario

ARBOUR, Louise, B.A., LL.L.

BROOKS, Neil, B.A., LL.B.

EDDY, Howard R., B.A., J.D., membre du Barreau de l'Etat de Washington

ELTON, Tanner, B.A., LL.B.

FERGUSON, Gerard A., B.A., LL.B., LL.M.

FRANCOEUR, Henri, ancien directeur adjoint de la police de Laval et ancien inspecteur-détective de la police de Montréal

FRITZ, Ronald E., LL.B., LL.M.

GRENIER, Bernard, B.A., LL.L., membre du Barreau du Québec

KATZ, Leslie, B.A., LL.B.

MURRANT, Robert, B.A., LL.B., LL.M.

POMERANT, David L., B.A., LL.B., membre du Barreau de l'Ontario

THRELFALL, James J., B.A., LL.B.

THURSTON, Herbert, conseiller près la Commission de police de l'Ontario et ancien inspecteur-détective de la police du Toronto Métropolitain

TRUDEAU-BERARD, Nicole, B.A., LL.L.

WATKINS, Gaylord, B.Sc., LL.B., LL.M.

WILSON, Thomas H., B.A., LL.B., LL.M., membre du Barreau de l'Ontario.

Etudes maison

entreprises en 1972-73

SECTION DE RECHERCHE SUR LES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT PENAL ET L'INFRACTION

Les objectifs du droit pénal

L'aliénation mentale: l'aptitude à subir le procès

L'aliénation mentale et la responsabilité pénale

La responsabilité stricte: l'importance du problème - Etude empirique

La responsabilité stricte en pratique - Etude empirique

La responsabilité stricte et l'état actuel du droit

La responsabilité stricte: propositions de réforme

L'élément psychologique de l'infraction

L'ignorance et l'erreur de fait ou de droit

La contrainte

L'obscénité

L'outrage au tribunal - Etude effectuée en collaboration avec le Manitoba Law Reform Commission

SECTION DE RECHERCHE SUR LA PROCEDURE PENALE

La communication de la preuve: étude théorique

La communication de la preuve: questionnaire

La négociation de plaidoyer

Les pouvoirs en matière de saisie et de perquisition

Proposition concernant l'adjudication des frais et dépens en droit pénal

L'unification des tribunaux de juridiction criminelle

SECTION DE RECHERCHE SUR LES PEINES ET LE TRAITEMENT

Les principes généraux du "sentencing"

La restitution

Le rôle de l'emprisonnement

Les ordonnances d'hospitalisation

Les amendes

La faillite criminelle

Personnes déclarées coupables devant les "magistrates' courts"

Le délinquant dangereux

SECTION DE RECHERCHE SUR LA PREUVE

L'habilité et la contrainte à témoigner

La forme de l'interrogatoire

La crédibilité

La moralité

La contrainte de l'accusé et l'admissibilité de ses déclarations

La connaissance judiciaire

Opinions et témoignages d'experts

Fardeaux de la preuve et présomptions

L'ouï-dire

Les privilèges

La preuve documentaire et les questions connexes

Les déclarations faites à la police - Etude empirique

SECTION DE RECHERCHE SUR LE DROIT DE LA FAMILLE

L'unification des tribunaux de la famille

Les règles de la preuve et leur application dans les affaires de divorce:

- conclusions d'illégitimité
- les privilèges touchant la preuve d'adultère
- les privilèges à l'égard des questions ayant trait aux relations matrimoniales
- les privilèges lors des tentatives de réconciliation

Le partage des compétences législatives dans le domaine du droit de la famille

SECTION DE RECHERCHE SUR LE DROIT ADMINISTRATIF

Les règles de pratique et de procédure d'un tribunal administratif fédéral

L'inventaire des pouvoirs discrétionnaires conférés par la loi

SECTION DE RECHERCHE SUR LE DROIT COMMERCIAL

Le système canadien de paiement

La Loi sur les lettres de change

Experts-conseils

ATRENS, Jerome, Professeur, Faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique
BELLEMARE, Jacques, Doyen, Faculté de droit, Université de Montréal
FRIEDLAND, Martin L., Doyen, Faculté de droit, Université de Toronto
HALL, M. le juge Emmett M., anciennement de la Cour Suprême du Canada, Saskatoon
TURNER, R.E., Directeur associé, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto

Etudes commanditées

en 1972-73

LES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT PENAL ET L'INFRACTION

BERNER, S.H., professeur, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique

L'intoxication

CAMPBELL, Colin L., avocat, Toronto

La responsabilité pénale et le délinquant arriéré

CENTRE OF CRIMINOLOGY, Université de Toronto

Ateliers sur:

- les services privés de sécurité
- la contribution de la médecine au droit pénal

CHEVRETTE, François et MARX, Herbert, professeurs, faculté de droit, Université de Montréal

Les aspects constitutionnels de la réglementation de l'obscénité

GIGEROFF, A.K., Clarke Institute of Psychiatry, Toronto

Recherche empirique: les infractions d'ordre sexuel prévues par le Code criminel du Canada

HALL, M. le Juge Emmett M., anciennement de la Cour Suprême du Canada, Saskatoon

Etat actuel du droit en matière de complot

HOOPER, Anthony, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York

Le vol et les infractions connexes

KRASNICK, Mark, recherchiste, Toronto

La phénoménologie de l'infraction

LEIGH, Leonard, professeur, London School of Economics & Political Science, Université de Londres

La responsabilité pénale des personnes morales

LEVY, J.C., professeur, faculté de droit, Université de la Saskatchewan

Eléments psychologique et matériel de l'homicide

MANITOBA LAW REFORM COMMISSION, Winnipeg

L'outrage au tribunal - Etude conjointe, effectuée en collaboration avec la section de recherche sur les principes généraux du droit pénal

MOREL, André, professeur, faculté de droit, Université de Montréal

La réception du droit pénal anglais au Québec

MORTON, D., professeur, faculté de droit, université de Toronto

Propositions relatives à la suppression des infractions et procédures périmées en droit pénal

SCHMEISER, Douglas, professeur, College of Law, Université de la Saskatchewan

Le délinquant indigène

TURNER, R.E., directeur-associé, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto

Etude critique, du point de vue de la psychiatrie, des documents préliminaires de la section de recherche sur les principes généraux du droit pénal

WEILER, Paul, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York

La philosophie de la peine et la réforme du droit pénal

LA PROCEDURE PENALE

ATRENS, Jerome, professeur, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique

Procédure de première instance et d'appel en matière d'infractions mineures

BARTON, Peter, professeur, faculté de droit, Université Western, Ontario

Recours extraordinaires du système pénal et solutions de rechange

BURNS, Peter T., professeur, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique

Les frais et dépens en droit pénal

BURNS, Peter T., professeur, faculté de droit, université de la Colombie-Britannique

Les poursuites privées

CARTER, Robert J., avocat, Toronto

La nature de l'accusation dans les affaires pénales

CENTRE OF CRIMINOLOGY, Université de Toronto

La négociation de plaidoyer

GRCSMAN, Brian, professeur, College of Law, Université de la Saskatchewan

Le pouvoir discrétionnaire du poursuivant

MACKAAY, Ejan, professeur, directeur-adjoint, DATUM/SEDOJ, Faculté de droit, Université de Montréal

Les étapes préliminaires au procès dans la procédure pénale

SCHULMAN, Perry W., avocat, Manitoba

Le jury

GROUPE D'ETUDES SUR "LE JURY". Membres: M. le juge Jacques Ducros, Cour supérieure de la province de Québec, Me Jacques Bellemare, doyen de la faculté de droit, Université de Montréal, Me John Cassels, procureur de la Couronne, Ottawa, Me Jean-Guy Boilard, avocat, Montréal, Me Dan Chilcott, avocat, Ottawa

LES PEINES ET LE TRAITEMENT

BENSON, Margaret, recherchiste, Toronto

Les amendes et la délinquante

CENTRE OF CRIMINOLOGY, Université de Toronto

Atelier sur le recours aux sanctions en vue de contrôler le comportement des individus sur les routes

HOGARTH, John, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York

Recherche empirique - projet East York

PALEFF, Sandra, expert en psychologie sociale, Toronto

Utilisation de faits précis dans le "sentencing"

SWABEY, M. le Juge T.R., Ottawa

Projet pilote: service de probation bénévole à Ottawa

DROIT DE LA PREUVE

DOOB, Anthony, professeur, faculté de psychologie, université de Toronto

Etude critique, du point de vue de la psychologie, des documents préliminaires de la section de recherche sur la preuve

SCHIFF, S.A., professeur, faculté de droit, université de Toronto

Etude critique, du point de vue des fondements des règles de la preuve, des documents préliminaires de la section de recherche sur la preuve

SWINGLE, Paul C., professeur, faculté de psychologie, université d'Ottawa

Le problème du témoignage des enfants

DROIT DE LA FAMILLE

BISSON, Alain, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa

Les causes de nullité des mariages contractés sous le régime du Code civil et de la "Common Law" au Canada

CAPARROS, Ernest, professeur, faculté de droit, université Laval

Le régime matrimonial des biens du Québec

FRASER, F.M., professeur, faculté de droit, université Dalhousie

La philosophie, la structure et le fonctionnement des tribunaux compétents à l'égard des questions matrimoniales et familiales, en vue de déterminer s'il convient d'établir un seul tribunal unifié et intégré

GARIGUE, Philippe, professeur, Département de Sciences politiques, université de Montréal

La science, la société et l'avenir de la famille

GOSSE, Richard, professeur, faculté de droit, université de la Colombie-Britannique

La protection des enfants dans les procédures de divorce et d'annulation

HAHLO, Dr. Herman R., Institute of Comparative Law, université McGill

L'opportunité d'une réforme en profondeur de la loi canadienne sur le divorce

OUELLETTE-LAUZON, Monique, professeur, faculté de droit, université de Montréal

La nécessité d'apporter des modifications à la loi sur le divorce à la lumière des décisions judiciaires au Québec

LONDON, Jack R., professeur, faculté de droit, université du Manitoba

Les impôts et la famille

LOWN, Peter, professeur, faculté de droit, université de l'Alberta

Les règles ayant trait au conflit de droit en matière de divorce

SANDERS, Douglas, professeur, directeur, Native Law Center, université Carleton

Le droit de la famille et les aborigènes

SAUNDERS, Iwan B., professeur, College of Law, université de la Saskatchewan

L'entretien des personnes à charge dans les procédures de divorce et d'annulation

STEINBERG, M. le Juge David M., Provincial Court, Family Division, Hamilton

Rédaction d'une loi modèle du tribunal de la famille

WUESTER, Terrence, professeur, College of Law, université de la Saskatchewan

Le partage des biens dans les procédures de divorce et d'annulation

DROIT ADMINISTRATIF

BELOBABA, Edward Paul, recherchiste, Ottawa

Participation à l'établissement de règles et à l'adjudication

EXPROPRIATION

MORDEN, John, avocat, Toronto

Pouvoirs d'expropriation conférés par la loi fédérale mais ne relevant pas de la Loi sur l'expropriation

AUTRE

SZABO, Denis, directeur, Centre international de criminologie comparée, université de Montréal

Inventaire et analyse des enquêtes publiques et des sondages d'opinion sur la justice

les publications

Les publications

(Toutes les publications sont gratuites)

1. **RAPPORT ANNUEL 1971-72**: C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 26 pages total, Août 1972. No. Cat. J31-1972

2. **RAPPORT ANNUEL 1972-73**: C.R.D. - Canada
   "Mais elle n'était pas moins tyrannique". (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 38 pages (français), 40 pages (anglais). Août 1973. No. Cat. J31-1973

3. **PROGRAMME DE RECHERCHE**: C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 21 pages chaque version. Mars 1972. No. Cat. J31-1/1.

4. **DROIT PENAL - OBSCENITE**: C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 169 pages (français), 134 pages (anglais). Décembre 1972. No. Cat. J31-273.

5. **DROIT PENAL - PRINCIPES GENERAUX - L'APTITUDE A SUBIR LE PROCES**: C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 65 pages (français), 57 pages (anglais). Mai 1973.

6. **LA PREUVE - DOCUMENTS PRELIMINAIRES:**
   1. **L'HABILITE ET LA CONTRAINTE A TEMOIGNER**
   2. **LA FORME DE L'INTERROGATOIRE**
   3. **LA CREDIBILITE**
   4. **LA MORALITE**

   C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais). Août 1972. (Deuxième tirage).

7. **LA PREUVE - DOCUMENT PRELIMINAIRE:**
   5. **LA CONTRAINTE DE L'ACCUSE ET L'ADMISSIBILITE DE SES DECLARATIONS**

   C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 48 pages (français), 42 pages (anglais) Janvier 1973.

8. **LA PREUVE - DOCUMENTS PRELIMINAIRES:**
   6. **CONNAISSANCE JUDICIAIRE**
   7. **OPINIONS ET TEMOIGNAGES D'EXPERTS**
   8. **FARDEAUX DE LA PREUVE ET PRESOMPTIONS**

   C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 71 pages (français), 67 pages (anglais). Juillet 1973.

9. **PROCEDURE PENALE - PROPOSITION CONCERNANT L'ADJUDICATION DES FRAIS ET DEPENS EN DROIT PENAL**
   C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 29 pages (français), 28 pages (anglais). Août 1973.

BON DE COMMANDE

Préposé aux publications
Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert, OTTAWA, K1A 0L6

Veuillez m'expédier un exemplaire des publications suivantes:

(Encerclez les numéros désirés)

1 2 3 4 5 6 7 8 9

Nom _____
(Lettres majuscules)

Adresse _____
Numéro Rue

_____
Ville, Province, Code Postal

Commission de réforme du droit
du Canada

TROISIÈME RAPPORT ANNUEL
1973 • 1974

UN REFLET FIDÈLE

Information Canada
Ottawa, 1974
Nº de cat : J31-1974

PRÉSIDENT
COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT

L'honorable Otto E. Lang,
Ministre de la Justice,
Ottawa, Canada.

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 17 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, j'ai l'honneur de vous présenter le troisième rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada pour la période du 1er juin 1973 au 31 mai 1974.

Veuillez agréer, monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

E. Patrick Hartt

E. Patrick Hartt

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS

PARTIE I – UN REFLET FIDÈLE 3

Le tribunal de la famille 4

La responsabilité stricte 5

Le sentencing 7

La communication de la preuve 7

Une nouvelle perspective 8

PARTIE II – ÉTUDE EN COURS 13

Les principes généraux du droit pénal et l'infraction 13

La procédure pénale 14

Les peines 14

Le sentencing 14

Le droit de la famille 14

Le droit administratif 14

L'expropriation 15

Le droit commercial 15

La mise à jour des statuts 15

PARTIE III – LES ÉTUDES ET LEURS AUTEURS 17

Personnel de recherche 17

Études-maison 17

Études commanditées 18

PARTIE IV – LES PUBLICATIONS

AVANT-PROPOS

Le troisième rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada, présenté conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit,* vise la période du 1er juin 1973 au 31 mai 1974. Actuellement, la Commission est composée des membres suivants:

Président — l'honorable E. Patrick Hartt, juge à la Cour suprême de l'Ontario

Vice-président — l'honorable Antonio Lamer, juge à la Cour supérieure du Québec

Membres à plein temps — le docteur J. W. Mohr, professeur à Osgoode Hall et à la faculté de sociologie de l'Université York

— Me Gérard V. La Forest, c.r. (occupant le poste laissé vacant par William F. Ryan, c.r., nommé juge à la Cour fédérale du Canada)

Membres à temps partiel — Me Claire Barrette-Joncas, c.r., membre du Barreau de la province de Québec

— Me John D. McAlpine, membre du Barreau de la province de la Colombie-britannique.

Le personnel de la Commission est composé de M. Jean Côté, B.A., B.Ph., LL.B., secrétaire, de M. le juge René J. Marin, adjoint spécial et coordonnateur et du colonel (à la retraite) H. G. Oliver, LL.B., membre du Barreau de la Colombie-britannique, directeur des opérations. La Commission se compose également du personnel de recherche qui regroupe, cette année, trente-deux experts. La liste des membres du personnel de recherche figure dans la Partie III du présent rapport.

UN REFLET FIDÈLE

La réforme du droit implique plus qu'une simple transformation de nos lois. Elle vise leur perfectionnement. L'on pourrait croire que l'un et l'autre vont nécessairement de pair. Un jour le Parlement britannique, alors sous l'autorité de Cromwell, édicta une loi proscrivant la fête de Noël — c'était certes une innovation, mais était-ce une amélioration? La nouvelle législation était-elle un reflet fidèle de la réalité sociale?

Mais comment s'assurer que les modifications apportées aux lois tiennent véritablement compte de la réalité sociale? L'histoire nous rapporte que dans l'ancienne cité grecque de Locris, on exigea d'un jeune homme s'objectant à la validité d'une loi qu'il présente son projet de réforme lors d'une assemblée publique alors qu'il aurait une corde au cou. S'il réussissait à convaincre l'assemblée du bien-fondé de l'amendement proposé, il serait alors libéré et l'on amenderait la loi. Au contraire, s'il n'y parvenait pas, on le pendrait sans autre forme de procès. Le réformateur locrisien se passait littéralement la corde au cou. La réforme par simple goût de réforme ne suffisait pas: les nouvelles lois se doivent de refléter fidèlement la réalité sociale pour qu'elles soient réellement progressistes.

Mais comment s'assurer qu'une réforme soit véritablement progressiste? "Le progrès, tel que nous l'entendons, ne consiste bien souvent qu'en la substitution d'un problème particulier par un autre", affirmait déjà Havelock Ellis. On n'a qu'à penser au problème de l'élimination des déchets pour se convaincre de la véracité de cette affirmation. Autrefois, nos villes et nos usines ne polluaient que leur voisinage immédiat, aujourd'hui leurs déchets menacent la qualité de l'environnement de la terre entière. L'on n'a fait que substituer un problème à un autre.

Le problème que pose le vagabondage se prête bien à la démonstration de cette vérité. Le fait de mendier ou de vagabonder constituait naguère une infraction au code criminel. Or, était-ce vraiment un crime? Plusieurs opinaient que non. Donc, en 1972, la loi fut amendée et l'article proscrivant le vagabondage fut alors abrogé. Toutefois, le problème que posait le vagabondage des mendiants, des pauvres hères et des fauteurs de trouble n'avait pas pour autant été résolu. Il s'ensuivit que la police, de nouveau aux prises avec ce problème, s'affaira à accuser les vagabonds, sous l'autorité, cette fois, d'une loi locale: ils furent accusés d'être des "épaves". Ainsi, le fait de modifier la loi n'a amélioré en rien la situation: le problème demeure entier.

Le progrès, c'est avant tout le fait de remédier aux véritables problèmes, ce que d'aucuns considèrent comme étant une tâche ardue. Comme l'a écrit G. K. Chesterton, "les solutions nous sautent aux yeux; ce sont les problèmes que nous n'arrivons pas à cerner". Le problème, dans le cas des vagabonds, résidait dans le fait qu'ils infestaient les rues de leur présence; la loi qui réprimait le vagabondage n'y était pour rien — mais elle lui devait sa raison d'être. Ainsi, en ne faisant que modifier la loi, on ne touchait pas au véritable problème.

Mais comment savoir si l'on touche au véritable problème? Serait-ce en adoptant l'attitude de killeyloo, cet oiseau, fruit de l'imagination de Robert Benchley?

Peut-être! Cette créature merveilleuse, avant de s'envoler vers une nouvelle destination, faisait d'abord un retour en arrière, car elle ne savait vers où elle s'envolait que si elle savait d'où elle venait. Avant de déterminer où l'on a l'intention d'aboutir, il faut d'abord se rendre compte de la situation actuelle; avant d'apporter des modifications à la loi, il faut en connaître l'état de santé juridique — non seulement ce qu'elle prescrit, mais aussi son but, son mécanisme, la meilleure façon de la réformer et, finalement, l'effet réel de toute réforme. Ceci soulève des questions relatives à la nature même du droit. C'est pourquoi, nous avons entrepris une étude jurisprudentielle de cette question fondamentale.

Jusqu'ici, le réformateur du droit abordait sa mission par l'examen des textes. Certes, il arrive parfois que la formulation même de la loi soit l'obstacle principal. C'est ainsi que plusieurs lois, accusant une "lourdeur paralysante", comme le dit Bentham, brillant par leur ambiguïté et semant la confusion totale dans l'esprit de tous, imposent une âpre corvée aux tribunaux et aux avocats. Au surplus, elles ne contribuent en rien à l'établissement de règles de conduite et de normes qui répondent véritablement aux attentes de la société.

Mais souvent le problème majeur réside ailleurs. La réglementation elle-même, à l'instar de sa formulation, laisse aussi parfois à désirer. Son application gagnerait peut-être aussi à être repensée. Les valeurs consacrées dans cette réglementation sont peut-être désuètes ou encore ne sont probablement plus le reflet de la société actuelle. Ou bien, l'on ne saisit pas la portée véritable de la réglementation. L'exemple classique est celui du jeune homme qui, accusé d'attentat à la pudeur d'une personne du sexe féminin, plaide, en défense, le consentement de la jeune fille. Le juge souligne que la fille avait moins de quatorze ans et explique que la loi a été amendée il y a déjà un bon moment et qu'ainsi le consentement n'est admissible en défense que si la fille était âgée de plus de quatorze ans. Au moment de sa condamnation, le juge lui demande s'il a quelque chose à déclarer; le jeune homme demande alors à la cour d'expédier d'urgence un télégramme à ses copains de brousse leur expliquant l'amendement car, dit-il, ces derniers continuent d'exploiter à fond les vertus de l'ancienne loi.

La réforme du droit doit donc aller au-delà de la lettre de la loi. Elle doit chercher à savoir comment la loi est perçue, tant par ceux qui l'appliquent que par ceux à qui elle est appliquée. Elle doit en étudier les mécanismes d'application — le rôle du juge, de l'avocat, du fonctionnaire et du citoyen. Elle doit sonder la popularité de la loi auprès des justiciables dans l'intérêt desquels elle fut édictée. Elle doit se convaincre du bien-fondé des lois ainsi que des réactions qu'elles provoquent.

Il faut donc mener le combat sur plusieurs fronts à la fois. Des recherches juridiques de type traditionnel sont nécessaires — compilation puis analyse des lois, des règlements et de la jurisprudence. Parallèlement, on doit recourir à des études empiriques; l'examen sur le terrain est révélateur. Il faut aussi examiner les implications morales et éthiques des objectifs de la loi, de son rôle et des valeurs dont elle consacre l'existence. Finalement, le réformateur doit engager le dialogue avec la population, la consulter, afin de prendre le pouls de l'opinion publique et d'énoncer clairement le point de vue de celle-ci sur la loi — discutant avec les citoyens des valeurs qu'ils voudraient que la loi préserve, du rôle même de la loi et des objectifs qu'elle devrait se fixer.

Nous avons déjà fait état, dans notre deuxième rapport annuel, de ce plan d'attaque menée sur plusieurs fronts. Nous avions alors exposé notre démarche, fondée essentiellement sur l'étude de problèmes d'ordre général par l'examen de cas d'espèce et nous signalions l'importance qu'il fallait accorder à la recherche empirique et au dialogue avec les citoyens. Tout ceci s'est matérialisé, et c'est ainsi que nous avons réalisé les quatre documents de travail publiés cette année, portant sur le tribunal de la famille, la responsabilité stricte, le sentencing et la communication de la preuve.

Le tribunal de la famille

Le droit de la famille fut inscrit dans notre programme de recherches à la demande générale du public que nous avions consulté au préalable. La consultation mit à jour le ressentiment général de la population, non satisfaite de la façon dont les lois actuelles régissent le domaine des relations familiales. Le nœud du problème est intimement lié au morcellement des compétences en matière de droit de la famille. L'on voit mal qu'il faille s'adresser à un certain tribunal pour obtenir un divorce, à un autre pour l'octroi d'une pension alimentaire, à un autre pour décider de la garde des enfants et encore à un autre pour la tutelle et l'adoption. Dans de telles conditions, un tribunal peut-il résoudre un problème familial de façon globale, rapide et le tout à bon marché?

L'établissement d'un seul et unique tribunal de la famille nous apparaît être le point de départ logique de toute entreprise visant à améliorer le droit de la famille. Afin d'en arriver à la formulation de propositions visant l'instauration d'un tel tribunal, il nous a fallu examiner de près le droit actuel en la matière, les pratiques et les attitudes des divers organismes publics concernés, ainsi que les fondements philosophiques inhérents au droit de la famille. Pour ce faire, nous avons entrepris de réaliser trois études préliminaires:

- une analyse conceptuelle d'un tribunal exerçant une juridiction intégrale en droit de la famille;
- une analyse des attitudes, des structures et du fonctionnement des tribunaux canadiens qui exercent actuellement leurs compétences sur les divers domaines du droit de la famille;
- un sondage d'opinions auprès des juges au Canada quant à la façon dont nos tribunaux disposent, à l'heure actuelle, des questions de droit de la famille et comment ils devraient en disposer.

A la lumière de ces études, notre document de travail s'attaqua particulièrement aux problèmes résultant de l'éparpillement et du morcellement des juridictions en droit de la famille, proposant finalement la solution qui nous a semblé la plus souhaitable. Essentiellement, cette solution insiste sur la nécessité d'établir un tribunal exerçant une juridiction intégrale en droit de la famille. Ce tribunal serait doté de services complémentaires qui assureraient, entr'autres, l'exécution efficace des jugements accordant une pension alimentaire et une diminution sensible du chiffre astronomique enregistré au chapitre des défauts de paiement des pensions alimentaires. En effet, 80,000 familles canadiennes, estime-t-on, ne reçoivent pas le soutien du conjoint ou du parent responsable de leur entretien. De plus, l'intégration des compétences en matière de droit de la famille permettrait d'entreprendre la compilation des renseignements nécessaires à une meilleure administration des tribunaux: on pourrait mettre sur pied une banque centrale de données statistiques et sociales. Nous avons aussi veillé à soumettre notre proposition dans un document de travail rédigé de façon claire et en termes simples afin de favoriser les interventions du public sur la question à l'étude. Les échanges de vue vont bon train. Le personnel de la section de recherche en droit de la famille a eu, sous ce rapport, des contacts fructueux avec diverses associations et organisations, dont un groupe régional de recherche sur la réforme du droit, une association provinciale d'assistance familiale, un congrès de médecins de famille, une association provinciale de relations familiales, ainsi qu'avec le Ottawa Council of Women on Family Law Reform. De plus, nos bureaux reçoivent et examinent de nombreuses lettres, demandes de renseignements, commentaires et suggestions de la part du public. L'on peut affirmer qu'un dialogue sur le droit de la famille est véritablement engagé.

De plus, il nous est apparu nécessaire d'établir un dialogue et une coopération réelle avec les provinces. Le droit de la famille n'est pas de la compétence exclusive du gouvernement fédéral; il est aussi du ressort des loi provinciales. C'est sur les provinces que reposent principalement l'organisation des tribunaux de la famille et la responsabilité de leur fonctionnement. La réforme du droit est ainsi subordonnée à la coopération entre les organismes fédéraux et provinciaux intéressés et, en définitive, elle nécessitera l'accord des instances législatives concernées.

Nous cherchons donc naturellement à encourager une telle coopération. Au mois de mai dernier, nous avons convoqué une réunion des représentants de divers ministères du gouvernement fédéral afin d'étudier la possibilité de créer un mécanisme interministériel susceptible de mettre en œuvre les recommandations du document de travail. C'est ainsi qu'un comité a été créé dans le but de formuler et d'appliquer une politique intégrée et cohérente en cette matière. Nous avons aussi approché des représentants de la plupart des provinces en vue de mettre sur pied des projets-pilotes dans le but de vérifier le bien-fondé des théories et des recommandations mises de l'avant dans le document de travail. Les fondements d'une coopération avec les provinces sont en voie d'être posés.

La responsabilité stricte

Nos trois autres documents de travail portent sur le droit pénal. Dès le début de notre mandat, nous nous sommes engagés dans l'examen complet du droit pénal canadien. Nous nous sommes alors interrogés sur le droit pénal que nous voudrions avoir, sur le sort que l'on devrait réserver aux délinquants, ainsi que sur la valeur de notre système pénal tel qu'il existe aujourd'hui. Des questions comme celles-là figurent au premier rang de nos préoccupations en droit pénal. D'ailleurs, la première d'entre elles était particulièrement pertinente au document de travail traitant de la responsabilité stricte.

Pour nous, le fond de la question se résume à ceci: jusqu'à quel point sommes-nous partisans d'un droit pénal sévère? Une personne se rend-elle coupable d'une infraction chaque fois qu'elle pose un geste formellement interdit par la loi, ou ne devrait-on plutôt retenir sa culpabilité que si elle pose ce geste de propos délibéré ou par suite d'une négligence? Prenons, par exemple, l'illustration suivante. Une réglementation prescrit que l'on doit fournir un gilet de sauvetage à toute personne se trouvant à bord d'une embarcation. En vertu de ce règlement, dont la sévérité ne fait aucun doute, des gens qui se trouvaient dans une embarcation — tous étant munis de gilets de sauvetage — et qui avaient porté secours à un naufragé qui lui, de toute évidence, n'en portait pas, furent déclarés coupables d'avoir commis une infraction. En effet, il y avait alors plus de passagers que de gilets de sauvetage à bord de l'embarcation. Dans ce cas-ci, peut-on tirer une autre conclusion que de dire que la loi est idiote?

Les problèmes engendrés par la responsabilité stricte sont innombrables. L'avocat est aux prises avec l'incertitude de la loi: dans les lois et les règlements, la plupart des dispositions génératrices d'infractions ne précisent pas s'il s'agit d'une infraction de responsabilité stricte ou non: si ce que pensait ou savait l'accusé entre en ligne de compte ou pas! Cherchant à résoudre ce dilemme, nous avons fait deux études préliminaires. La première est une enquête statistique dont les données fournies par un ordinateur révèlent que les lois fédérales contiennent à elles seules environ 20,000 infractions de ce genre (ce qui, d'ailleurs, fut révélé dans le rapport annuel de l'année dernière). La seconde consiste en un examen minutieux de la jurisprudence, de la doctrine, des principles et des essais juridiques; cet examen démontre à toutes fins pratiques qu'il n'y a pas de réponse précise à l'éternel problème à savoir "quand une infraction en est-elle une de responsabilité stricte?" et, le cas échéant, "quelles conséquences entraîne-t-elle?" La loi souffre d'une incertitude désespérante.

L'administrateur fait face à un tout autre problème. Il doit voir au respect et à l'application des règlements édictant des normes de sécurité, d'hygiène, d'assistance sociale et ainsi de suite. Comment l'administrateur de la loi peut-il alors en arriver à réfuter la prétention du contrevenant à l'effet que son défaut d'obéir à la lettre de la loi était dû à une erreur inévitable? Ne pourrait-on pas appliquer la loi tout aussi efficacement sans avoir recours à la théorie de la responsabilité stricte? Pour répondre à cette question, nous avons effectué un sondage relativement aux méthodes employées par les administrateurs à l'emploi du Ministère de la consommation et des corporations. L'enquête révéla que, dans ce domaine précis, on a tendance à assimiler la responsabilité pénale de l'individu à la notion de blâme. Ne disposant pas des ressources nécessaires, le ministère limitait les poursuites aux seuls cas qui en valaient réellement la peine; il s'est avéré que ces cas étaient des cas où l'accusé avait enfreint la loi intentionnellement ou par négligence. Les administrateurs détectaient facilement des cas où il y avait faute de la part du contrevenant.

Est-il donc nécessaire de recourir à la responsabilité stricte pour assurer l'application efficace du droit pénal réglementaire? Il y a des preuves à l'effet du contraire. En effet, depuis 1968, la défense de "diligence raisonnable" a connu une application croissante dans les lois fédérales à caractère réglementaire, sans que les administrateurs de la justice n'aient eu à s'en inquiéter outre mesure. Il ne s'est trouvé personne à ce jour pour prétendre que ces nouveaux statuts sont impossibles à appliquer. Au demeurant, l'on édicte généralement des infractions réglementaires afin de favoriser l'établissement de normes de diligence, ces normes devenant de plus en plus rigoureuses au fur et à mesure que progressent les domaines de la connaissance, des aptitudes, de l'expérience et de la technologie. A notre avis, il faut soumettre ces normes à un examen minutieux et leur faire subir le test d'un débat en cours. Nous devons savoir exactement ce que l'accusé a réellement fait, comment il l'a fait, pourquoi il l'a fait.

Il demeure toutefois que le principal problème posé par la responsabilité stricte en est un d'ordre moral. Est-on justifié de punir un individu qui n'a commis aucune faute? Est-on justifié de pénaliser des personnes lorsqu'elles ne connaissent pas, et parfois ne peuvent connaître, les circonstances aggravantes qui confèrent à leurs actes un caractère illégal? Peut-on justifier des lois qui ont cet effet?

Avant de répondre à ces interrogations, il faut surmonter un autre problème: il semble que, pour plusieurs individus, le problème de la justification morale de la responsabilité stricte n'en est pas un. On l'a vu: les administrateurs font bon ménage avec cette théorie, les avocats sont aux prises avec un problème différent et le public s'en fait peu parce qu'il considère que ces infractions sont sans importance et que les sanctions qui s'y rattachent sont négligeables. Toutefois, notre première enquête révéla que, bien au contraire, les infractions de responsabilité stricte sont nombreuses et les sanctions ne sont pas si négligeables qu'on le pense — en effet 70% des infractions de responsabilité stricte sont passibles d'une peine d'emprisonnement.

La responsabilité stricte est certes une question sérieuse. C'est pourquoi nous sommes allés au fond des choses dans notre document de travail (comme nous l'avons fait dans nos études préliminaires, récemment publiées conjointement avec le document de travail, sous le titre "Etudes sur la responsabilité stricte"), cherchant à vérifier si oui ou non la responsabilité stricte est injuste. Rédigé dans un style aussi simple et peu technique que le sujet le permet, le document de travail veut stimuler un débat public.

D'ailleurs, le dialogue est déjà engagé. Le document de travail fut longuement étudié par le Conseil des Eglises, par un groupe communautaire de recherche sur la réforme du droit et commenté par des membres de la section de recherche en droit pénal à l'occasion de réunions et de congrès d'avocats. La question fut aussi débattue au cours d'une émission de télévision qui y fut consacrée et transmise d'un océan à l'autre.

Toutefois, la responsabilité stricte ne représente, en fait, qu'une partie d'une difficulté d'envergure: la notion de blâme. En tentant d'élucider la notion de blâme, de comprendre le phénomène de la criminalité et de découvrir la raison d'être et le but de la peine, le document de travail met en évidence les grandes lignes de notre philosophie du droit pénal. Il constitue en quelque sorte un tremplin devant servir à la réalisation de documents subséquents. Il sert de fondement à nos travaux sur les autres facettes de l'élément psychologique requis pour établir la culpabilité de l'accusé —

l'aliénation mentale, l'erreur de droit et ainsi de suite. Enfin, ce document de travail est le premier pas de toute recherche préalable à une réforme du droit pénal.

Le sentencing

Le sentencing est intimement lié au type de droit pénal que nous devrions avoir. Notre document sur la responsabilité stricte proposait une classification des infractions en deux catégories: les crimes proprement dits et les infractions réglementaires. Les crimes proprement dits, ceux dont la commission requiert nécessairement l'intention ou l'imprudence de leur auteur, entraîneraient possiblement l'imposition d'une peine d'emprisonnement. Par contre, les infractions réglementaires, pour lesquels une défense de diligence raisonnable serait admissible, ne devraient pas rendre leur auteur passible d'une peine d'emprisonnement.

Qu'on ait recours à la peine d'emprisonnement ou non, quel but poursuit-on en condamnant le délinquant? Comment justifier le châtiment? Comment justifier le droit pénal? Et l'infraction, quelle est la meilleure façon d'en disposer? Notre document de travail sur les principes de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence traite de ces questions fondamentales.

Tout d'abord, on y énonce les fondements possibles du droit pénal: le bien commun et notre soif de justice. Ainsi, l'on y reprend des thèmes discutés dans notre document traitant de la responsabilité stricte, tout en y posant des principes qui seront débattus dans un document subséquent traitant de l'obscénité et dans lequel l'on s'interrogera sur la portée que devrait avoir notre droit pénal.

Quels que soient les fondements sur lesquels pourrait reposer notre droit pénal, nous croyons que la loi ne doit s'appliquer qu'à l'intérieur d'un cadre bien délimité. Il faut se garder de léser l'innocent. Il faut éviter tout recours à un châtiment cruel ou inhumain. La condamnation doit être proportionnée à l'infraction perpétrée. Les infractions de même nature doivent être passibles de la même peine. Et il faut introduire dans le sentencing des mesures de dédommagement ainsi que des plans d'indemnisation des victimes.

Ces restrictions imposées à la loi ne favorisent en rien ni la dissuasion, ni la réhabilitation des délinquants. L'une des faiblesses de la situation provient du fait que, de toutes façons, il n'y a qu'une faible proportion de délinquants qui sont finalement condamnés. Les statistiques de 1970 sont probantes: sur quelques 100 cas de vol de $50.00 et plus, 10 poursuites seulement furent intentées; le chiffre des poursuites passe à 16 dans les cas d'effraction et de violation de domicile. De plus, entre 6 et 12% des autres causes furent réglées autrement. Il y a donc des limites importantes à l'effet dissuasif de la condamnation pénale.

Notre document de travail s'est donc attaché à l'élaboration d'une solution de rechange au processus pénal actuel. Pour certains secteurs de notre droit — le droit de la famille, le droit du travail, la délinquance juvénile — on fait appel à un mécanisme de règlement ou de conciliation, par opposition à un procès de type accusatoire, afin de veiller au respect des valeurs dont la loi se fait le protecteur et le soutien. Un tel mécanisme favorise l'affirmation des valeurs et des intérêts de la collectivité. En effet, il veille aux intérêts de la victime, en instituant un régime de dédommagement et d'indemnisation et il offre, en outre, l'avantage de déterminer la responsabilité pénale de l'accusé de façon équitable, humaine et économique. C'est dans cette optique que nous avions entrepris la réalisation d'un projet-pilote dont le but premier était de vérifier l'efficacité de ces mesures de conciliation. Il s'agit du projet d'East-York qui fut décrit dans notre deuxième rapport annuel. Les résultats du projet-pilote font actuellement l'objet d'une évaluation exhaustive. Nous pouvons déjà en conclure que des procédures de règlement et de conciliation pourraient certes jouer un rôle dans le cas d'un bon nombre d'infractions mineures, dont particulièrement les infractions contre les biens, lorsque ni l'équité, ni la nécessité n'exige l'arrestation, l'inculpation, la condamnation et l'incarcération du délinquant.

L'objectif de notre document de travail est de favoriser les discussions sur les problèmes du sentencing. Progressivement, nous nous rapprochons de cet objectif. Ainsi, la John Howard Society de l'Ontario a institué des séminaires régionaux afin de discuter de cette question. De plus, des membres de la section de recherche sur le sentencing en ont discuté à l'occasion de plusieurs assemblées de spécialistes et de profanes intéressés.

La communication de la preuve

Aucun système de droit pénal quels que soient sa valeur intrinsèque et le réalisme de sa politique de sentencing, ne peut fonctionner harmonieusement sans être doté d'un mécanisme judiciaire adéquat. La justice, la liberté et la répression de la criminalité en dépendent. En conséquence, notre troisième document de travail sur le droit pénal traite, de façon générale, du processus judiciaire et discute plus particulièrement du problème de la communication de la preuve. Le problème est celui-ci: jusqu'à quel point peut-on exiger que chaque

partie révèle à l'autre la preuve qu'elle entend produire au procès de l'accusé?

La nature même du processus pénal est donc directement mise en cause. Quels en sont les objectifs? Cherche-t-on simplement à découvrir la vérité, c'est-à-dire à connaître les circonstances de l'affaire et à déterminer si le prévenu est bien coupable? Le respect de l'intégrité et de la dignité humaine et le souci de ne pas condamner un innocent font-ils obstacle à cette recherche de la vérité?

Il nous semble que le processus actuel — le système accusatoire — est né de la nécessité de concilier ces différents objectifs. Dans ce système, le procès est perçu comme étant une querelle mettant aux prises, naturellement, deux parties adverses. La poursuite, c'est l'État. La défense, c'est l'accusé. Le tout se déroule devant un arbitre impartial: le tribunal.

Un tel système ne peut arriver à concilier ces objectifs sans tout d'abord se prémunir de règles en matière de communication de la preuve. Certes, la police et la poursuite amassent les preuves tendant à démontrer la culpabilité de l'accusé, mais ils ont à toutes fins pratiques carte blanche en ce qui concerne les faits qu'ils voudront bien mettre en preuve — et ceux qu'ils ne mettront pas en preuve. A défaut de la révélation ou, si l'on veut, de la communication de la preuve, par la poursuite, la défense sera moins en mesure d'examiner, voire de s'opposer à une preuve suspecte présentée contre elle.

Il est malheureux que notre droit pénal actuel n'accorde qu'un droit mitigé à l'accusé d'obtenir communication de la preuve. Cette situation doit peut-être son existence au principe qui veut que le procureur de la poursuite soit davantage un "officier de justice" dont le rôle est de faciliter la tâche au tribunal, plutôt qu'un procureur recherchant une condamnation. On peut donc, en théorie, s'attendre à ce qu'il ne cache rien à l'accusé. Il serait ainsi inutile d'accorder à l'accusé un droit à la communication de la preuve.

Cependant, un système rationnel de communication de la preuve n'existe pas à toutes fins pratiques. Aucune règle n'y pourvoit et la poursuite dans l'exercice de sa discrétion, en tient peu compte. D'ailleurs, une étude récente menée au pays auprès de procureurs de la poursuite et de la défense dénote les disparités entre les attitudes de chacun en ce domaine. Certains procureurs ne révèlent que très peu de leur preuve alors que d'autres en révèlent beaucoup. L'obligation morale du procureur de la couronne de mener sa poursuite en toute justice contre l'accusé n'a rien de comparable à la force de règles formelles visant à assurer que justice soit faite.

Cherchant à établir des règles juridiques formelles en la matière, le document de travail dissèque la question et recommande que soit instituée une procédure rationnelle et équitable de communication de la preuve. En plus d'assurer à l'accusé un procès encore plus juste et équitable, une telle procédure accroîtrait l'efficacité du processus judiciaire, en accélérant les procédures et en éliminant l'obligation de faire comparaître un grand nombre de témoins comme c'est le cas aujourd'hui.

Une nouvelle perspective

Nos quatre documents de travail ont été rédigés dans un style dégagé et conçus dans une nouvelle perspective. Une nouvelle perspective, car plutôt que d'envisager la vie sociale à partir du cadre strict de la loi et d'utiliser la loi seule comme instrument de réforme, nous pouvons réellement tenter de modeler nos lois et le système légal à l'image de la réalité sociale actuelle. De plus, le style dégagé de nos textes favorisera la discussion publique des questions qui y sont traitées. Il nous semble qu'un tel débat soit nécessaire à toute réforme du droit qui se veut constructive, particulièrement lorsque la réforme envisagée implique une matière telle le droit de la famille ou le droit pénal. Comme nous l'avons affirmé dans notre premier programme de recherches, le droit est lié à la volonté générale d'organiser harmonieusement les relations sociales au sein d'une société démocratique. Réformer le droit sans réformer l'opinion publique pourrait bien ne pas donner les résultats espérés. Au moins, si l'on change les attitudes, l'on pourra même espérer que la réforme ira de soi. C'est pourquoi nous affirmions dans notre premier rapport annuel:

> "La réforme du droit n'intéresse pas uniquement les avocats . . . Nous nous sommes imposés comme ligne de conduite d'impliquer le grand public, et non simplement les hommes de loi, à nos travaux de modernisation du droit".

Afin d'établir cette participation, nous avons, dans un premier temps, misé sur la distribution de nos documents de recherche, sur les médias d'information ainsi que sur nos contacts avec des groupes spécialisés. Dans notre deuxième rapport annuel, nous faisions état "des résultats (. . .) quelque peu décevants". Notre déception ne venait pas du fait qu'il y avait eu des critiques à l'encontre de nos recommandations: loin de là! Nous étions déçus parce que, à notre avis, "nous n'avons pas suscité autant d'intérêt et de discussions que nous l'avions espéré". Mais le rapport de poursuivre: "nous sommes en train d'étudier diverses façons d'aider et d'encourager le public, par l'intermédiaire d'associations de citoyens et d'autres organismes, à établir un dialogue continu en ce qui concerne nos recommandations . . ."

Pour arriver à ces fins, nous avons réalisé une expérience dans une localité de la région. Nous tentions de

déterminer s'il était possible d'établir un dialogue continu avec la population au sujet de nos travaux. Nous avons donc mis sur pied un comité de citoyens chargé d'étudier, de commenter et de critiquer nos travaux. Advenant le succès de cette expérience, nous pourrions la répéter ailleurs au pays.

La direction de l'expérience fut confiée à un professeur d'université spécialisé dans la philosophie du droit lequel, d'ailleurs, fut déjà président d'une association de citoyens. Il avait la responsabilité d'établir un programme d'étude, de former un comité d'étude dans une agglomération avoisinante et de diriger la discussion. Le Conseil du centre communautaire et l'association communautaire ont tous deux prêté leur concours à cette expérience; de plus un local fut gratuitement mis à la disposition du comité dans l'enceinte du centre communautaire. La population fut invitée, par des annonces à cet effet, à venir participer aux séances du comité d'étude sur la réforme du droit.

Les séances se sont échelonnées sur une période de douze semaines. Elles furent consacrées à l'étude de nos quatre documents de travail et de plusieurs études préliminaires. Le personnel des sections de recherche concernées participa aux séances, répondit aux critiques et prit note des suggestions formulées par les participants. L'on procède actuellement à l'évaluation systématique des résultats de l'expérience. Toutefois, à première vue, l'initiative s'est avérée un demi-succès. Les séances n'ont réussi à attirer en moyenne, qu'un auditoire de 13 personnes. Cependant, c'est en soi une indication précieuse de l'intérêt suscité par la réforme de notre droit. Nous y voyons aussi un signe évident de la tâche ardue qui guette une Commission avide de dialogue avec la population. Même si les chiffres sont quelque peu décevants, l'on peut se féliciter du sérieux des discussions et de l'intérêt continu suscité par les séances. Tous les participants se sont réellement donné corps et âme à l'étude des questions soumises à leur attention. Ce fait ressort clairement des procès-verbaux des séances. Bien plus, il semble que l'expérience ne restera pas lettre morte: les participants, à la fin des séances, se disaient intéressés à continuer l'expérience, même sans le concours d'un animateur de la Commission. Le réforme du droit était maintenant leur affaire.

D'autre part, nous multiplions les initiatives en vue d'établir d'autres types de rapports avec la population. Au Québec, nous envisageons le recours à une formule inédite avec la coopération des milieux journalistiques. Nous songeons aussi à faire paraître des articles touchant à la réforme du droit dans plusieurs périodiques communautaires et religieux. De plus, nous avons considéré de recourir à d'autres moyens que nous avons d'ailleurs déjà employés dans une certaine mesure: la radio, le film et la télévision.

Comme par le passé, notre personnel assiste régulièrement aux divers colloques professionnels et autres à travers le pays. Il entretient aussi des liens étroits avec diverses associations, en plus de celles déjà mentionnées dont la Canadian Associaton of Forensic Scientists, Young People in Difficulty, le Club du Midi, la Canadian Association of Junior Leagues et l'Institut canadien des comptables agréés. Nous travaillons aussi en relation étroite avec la police. Depuis deux ans, nous contribuons à l'élaboration des programmes intensifs de formation dispensés par le Ontario Police College, situé à Aylmer, où commissaires et recherchistes ont participé à des séminaires réunissant des chefs de police ainsi que d'autres officiers supérieurs, afin d'étudier la nature et les objectifs du droit pénal et du processus judiciaire. Ces discussions franches, parfois acerbes, ont aidé, tant la police que les commissaires, à mieux comprendre les questions qui sont l'objet de nos préoccupations.

Nos rapports avec ces organismes et avec la population en général, laquelle nous communique régulièrement ses commentaires, nous ont certes aidés à mieux saisir la complexité de notre droit. Aussi, ces liens nous permettent de jouer le rôle d'intermédiaire entre la loi et le justiciable, entre le législateur et l'homme de loi. Ainsi, nous recevons les plaintes, les remarques et les suggestions de toutes parts, tant des professionnels que des profanes. Nous regroupons ces diverses constations pour ensuite les énoncer collectivement, leur donnant donc plus de poids. Ainsi, l'homme de la rue participe davantage à la réforme des lois qui le gouvernent.

Il est certes préférable, voire nécessaire que le profane ait une certaine connaissance de la loi. La loi doit être accessible à la population car c'est sa loi. L'on ne connaît toutefois aucun endroit au monde où ce principe est rigoureusement appliqué, à commencer par notre pays, le Canada. Il faut donc remédier à l'inaccessibilité de la loi.

Les bibliothèques pourraient jouer un rôle-clé dans ce processus de vulgarisation du droit. Les bibliothécaires ont déjà une formation qui leur permet d'aider les gens à trouver les renseignements qu'ils cherchent. Et si l'on orientait aussi leur formation vers le droit? Ne pourrait-on pas recruter des auteurs prêts à rédiger des ouvrages expliquant notre droit en termes clairs et simples et en garnir les rayons de nos bibliothèques?

Afin de sonder le terrain, nous avons retenu les services d'une équipe multidisciplinaire de l'Université de Toronto. Notre but était de développer des méthodes de vulgarisation du droit. Pour commencer, il a fallu identifier les individus et organismes le plus souvent approchés par les citoyens qui sont aux prises avec un problème juridique. Ceci fait, l'expérience se poursuivit en mettant en relief les problèmes généralement soumis à ces organismes. Ensuite, l'on procéda à diverses enquêtes — auprès de la police, de responsables de l'aide juridique et de cliniques; auprès de bibliothèques de droit, d'universités et de bibliothèques

publiques; auprès de centres de renseignements, des bureaux d'Information Canada, ainsi que des services d'information des gouvernements provinciaux à travers le pays. Enfin, l'on chercha à déterminer comment le public s'y prenait pour obtenir les renseignements désirés.

Les responsables du projet chargèrent des profanes aussi bien que des avocats de rédiger des textes traitant de certains aspects du droit de façon claire et intelligible. Ces modèles pourront servir à l'illustration des techniques et des formats utilisés dans la rédaction de textes destinés aux non-initiés. Nous songeons aussi à répertorier et à classer la documentation juridique existante.

Nous procédons actuellement à l'analyse des données ainsi recueillies et des textes de vulgarisation qui furent soumis, afin de déterminer les moyens qui s'imposent si l'on veut rendre notre droit plus accessible au public, favorisant ainsi sa participation à la réforme du droit et à l'administration de la justice.

Si l'on veut que la population ait une voix dans l'application de nos lois ainsi que dans la réforme du droit, il faut l'y initier le plus tôt possible. C'est pourquoi, comme nous l'avons préconisé dans notre deuxième rapport annuel, cet apprentissage doit commencer dans les écoles. Si les Canadiens veulent apprendre à vivre avec leurs lois, c'est à l'école qu'ils doivent se familiariser avec elles. Peut-être est-ce nécessaire pour un étudiant de connaître le taux de précipitation en Haute-Volta ou la hauteur du mont Everest, mais est-ce aussi indispensable que de connaître les rouages de notre système judiciaire, les droits et devoirs de chacun ainsi que les principes qui président aux lois qui nous gouvernent?

Plus tôt, au cours de l'année, nous avons prêté notre concours à un séminaire organisé par une université à l'intention des professeurs du secondaire se destinant à l'enseignement du droit. Des commissaires ainsi que plusieurs recherchistes de la Commission y ont participé. Les documents de la Commission étaient disponibles afin d'alimenter la discussion. Le séminaire était surtout orienté vers la recherche de nouvelles méthodes d'enseignement et vers les questions de droit qui se situent au carrefour du droit et de la morale.

Si l'on accepte que la moralité, comme plusieurs le prétendent, soit l'un des facteurs de cohésion de la société, il est naturel que la réforme du droit prenne en considération, énonce et contribue à façonner les principes sous-jacents à notre droit. La sauvegarde, la concrétisation et la maturation des valeurs: voilà, en définitive, les objectifs du droit et de sa réforme. La certitude de la conformité de nos lois aux valeurs de notre société contemporaine et l'assurance de l'authencité de ces valeurs sont le gage de la réussite de toute réforme de notre droit. L'amélioration de nos lois est inévitablement liée à la consultation populaire et à une participation à cette tâche par tous les citoyens soucieux de la qualité du droit qui les gouverne. En fait, à date, nous nous sommes moins préoccupés de recommander des modifications à la loi que de susciter une prise de conscience collective des citoyens, laquelle, nous en sommes convaincus, a déjà commencé à modifier l'attitude de plusieurs: la voie est maintenant ouverte à la réforme du droit. Notre rôle, du moins en partie, est de favoriser cette prise de conscience en amenant le citoyen à discuter de sa loi et d'en parler avec les autres.

A vrai dire, la réforme du droit est un problème à plusieurs facettes, une équation à plusieurs inconnues. La meilleure solution n'est pas nécessairement la plus évidente. "La solution d'un problème", disait George Polya "réside dans le choix judicieux de son point faible, dans l'attaque de la forteresse par son côté le plus accessible". Il arrive parfois que le point le plus vulnérable d'un problème de réforme du droit soit celui que nous indique l'attitude générale de la population. D'autres fois, ce sont les attitudes et les pratiques des gouvernements, de la police, des juges ou des avocats qui nous servent d'indice. Voilà d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles nous avons maintenu des relations constantes avec les divers ministères — travaillant avec eux afin de connaître leurs problèmes et leur faire comprendre les nôtres.

L'un de ces problèmes est celui des données statistiques. Comme nous l'avons dit, pour savoir où nous nous dirigeons nous devons savoir où nous en sommes actuellement: il nous faut donc des données précises. Bien entendu, lorsqu'il s'agit de questions d'ordre social, cet objectif est rarement atteint. En effet, les statistiques ne peuvent que refléter une situation dépassée et, encore là, elles sont toujours incomplètes. Bien plus, il nous semble que les statistiques en matière pénale reflètent encore moins la situation actuelle qu'elles le devraient, et nous faisons de notre mieux pour remédier à cet état de choses en coopérant plus étroitement avec les ministères concernés. Nous devons, par exemple, avoir des statistiques plus complètes qui seraient un reflet plus fidèle de la situation actuelle. Il nous faut dans la mesure du possible aussi disposer de données à l'échelle du pays. Toutefois, nous comprenons que le partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux rend cet objectif difficile à réaliser.

En réalité, l'existence de cette situation est l'une des raisons qui nous ont amenés à adopter la voie de l'argumentation et de la persuasion plutôt que de suivre la voie traditionnelle qui consiste à formuler simplement des modifications à la loi. Dans un régime fédéraliste comme le nôtre, une grande partie du droit à réformer tombe sous la compétence provinciale, où il n'est pas en notre pouvoir de formuler des recommandations. Cependant, l'argumentation et la discussion portent leurs fruits; certaines de nos réformes ont été adoptées dans une certaine mesure, puis adaptées à la situation

particulière aux provinces. Ainsi, notre rôle le plus important est peut-être celui de formuler des idées que d'autres s'approprieront.

L'autre raison pour laquelle nous nous sommes engagés dans cette voie tient à la nature dualiste de notre système de droit. En effet, le droit canadien a deux origines: la common law et le droit civil. D'ailleurs, l'article 11(b) de notre loi constitutive exige que, d'une part, nous tenions compte des concepts de ces deux systèmes juridiques et que, d'autre part, nous concilions les différences dans leur formulation et leur application. Afin de nous conformer à ce mandat, il est nécessaire de prendre connaissance des systèmes étrangers de droit civil et de common law, ce que nous avons tenté d'accomplir.

Par exemple, des délégués de la Commission ont séjourné en France, en Belgique et en Suisse; il en résulta l'établissement d'une coopération fructueuse entre la Commission et les organismes concernés dans ces pays. Nous avons mis en oeuvre un programme d'échange de renseignements, de documentation et de personnel, et nous participons à un plan de familiarisation "sur place" avec les techniques françaises de rédaction des lois. Des délégués se sont aussi rendus au Texas afin d'y étudier les procédures préalables au procès dans le droit pénal de cet Etat, cette question ayant une incidence particulière dans nos travaux en procédure pénale. Indépendamment des obligations qui nous sont imposées par l'article 11(b), nous sommes conscients de l'importance du rôle dévolu au droit comparé dans la réforme du droit. En particulier, nous sommes partisans d'une coopération étroite avec les Commissions de réforme du droit des autres pays du Commonwealth. Heureusement, nos relations avec ces organismes ont été grandement facilitées, grâce à la coopération de la section juridique du Secrétariat du Commonwealth.

Les responsabilités accrues engendrées par notre système fédéraliste ainsi que par le caractère dualiste de notre droit ne sont pas sans occasionner des maux de tête au réformateur. Bref, cela implique plus de travail, plus de temps et un défi encore plus grand. Mais ceci commande une nouvelle approche — un cheminement bien différent de celui d'autres organismes de réforme du droit, et différent également de celui adopté à l'occasion de notre premier programme, alors que notre travail n'en était qu'à ses débuts. De plus en plus, une meilleure compréhension de la nature de notre tâche nous a conduits, à notre avis, à une perception plus intime de la nature de la réforme du droit et de ses exigences. Ainsi, dans cette optique, le Canada pourrait affirmer qu'il est l'instigateur d'une approche à la réforme du droit qui est à la fois originale et nettement canadienne.

ÉTUDES EN COURS

Tel que précisé dans notre deuxième rapport annuel, nos recherches ont porté sur:

- les principes généraux du droit pénal et l'infraction
- la procédure pénale
- le sentencing
- la preuve
- le droit de la famille
- le droit administratif
- l'expropriation
- le droit commercial
- la mise à jour des statuts

Evidemment, les distinctions entre les diverses disciplines au sein de notre droit ne sont pas aussi nettes. Ainsi, les secteurs de recherche précités se recoupent. Il s'ensuit que les diverses sections de recherche ont reconnu la nécessité d'une coopération plus étroite entre elles. Comme cela va de soi, une simple mention de cet aspect de nos travaux nous semble suffisante.

Les principes généraux du droit pénal et l'infraction

La recherche s'est poursuivie dans les domaines arrêtés dans notre premier programme de recherches. Nous continuons les études déjà entreprises au niveau théorique relativement à la conception et à la structure d'un nouveau Code pénal.

Sur le plan des principes généraux du droit, nous nous sommes particulièrement penchés sur la question de la responsabilité pénale du délinquant dont la notion de "responsabilité stricte" décrite dans la première partie de ce rapport. Nous avons aussi étudié le problème de l'aliénation mentale qui fait l'objet d'un examen conjoint avec la section de recherche sur le sentencing. L'étude des diverses facettes de cette question — juridique, médicale et sociale — est à peu près terminée; nous en sommes actuellement à la rédaction d'un document de travail.

La section de recherche a aussi entrepris l'étude d'infractions particulières: l'homicide, les infractions sexuelles, l'obscénité, l'outrage au tribunal, la conspiration et l'acquisition frauduleuse de biens. Notre choix s'est arrêté à ces domaines, car ils devenaient pour nous des points de repère nous permettant de découvrir les valeurs sociales dont la loi assure la sauvegarde. Parmi ceux-ci, nous avons concentré nos efforts à l'étude de l'obscénité et de l'acquisition frauduleuse de biens. Nous avons achevé la préparation de quatre études préliminaires portant sur l'obscénité et travaillons actuellement à la rédaction du document de travail qui s'y rapporte. Cette étude sur l'obscénité met particulièrement en relief la question plus vaste de la portée du droit pénal.

Nous avons reçu, de l'équipe du Clarke Institute of Psychiatry, un rapport préliminaire sur l'inceste. Cette équipe mène des recherches tant cliniques que juridiques sur les infractions sexuelles. Leur rapport alimenta de nombreuses discussions auxquelles participèrent le personnel de la section de recherche de la Commission et l'équipe du Clarke Institute.

La procédure pénale

La section de recherche en procédure pénale a fait porter ses efforts principalement sur le problème de la communication de la preuve. D'ailleurs, nous avons déjà publié un document de travail sur la question. Au cours de nos recherches, nous avons réalisé un sondage auprès de procureurs de la couronne et de la défense relativement aux diverses pratiques de ceux-ci au stade des procédures préliminaires au procès. Nous communiquerons en temps opportun les conclusions de l'enquête.

De plus, nous avons fait une étude sur la négociation des plaidoyers, puis entrepris la préparation d'un document de recherche sur le recours au procès par jury en droit pénal; ce document fut soumis à un groupe de travail qui prépara un rapport dont la Commission est actuellement saisie. Nous avons aussi terminé les études préliminaires se rapportant aux pouvoirs discrétionnaires de la poursuite.

Le sentencing

La section de recherche sur le sentencing s'appliqua avant tout à l'étude du problème fondamental de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence. Un document de travail traitant de cette question fut d'ailleurs publié, et nous vous en avons entretenus dans la première partie du présent rapport.

La section s'affaira à la réalisation de documents de recherche sur l'emprisonnement, sur l'envoi pour examen et traitement ou ordonnance d'hospitalisation, sur les principes du sentencing ainsi que sur l'indemnisation, le dédommagement des victimes, et l'amende. Dans le cadre des études sur l'envoi pour examen et traitement et sur les principes du sentencing, la section a pu tirer profit des rencontres qu'elles a eues avec les comités d'étude de l'Association des psychiatres. Elle rencontra aussi des responsables de la Société canadienne de criminologie. De plus, nos recherchistes ont pu consulter des experts et discuter avec eux des problèmes concernant les délinquants dangereux et les délinquants en liberté conditionnelle. Nous avons aussi pris contact avec un comité du Service pénitentiaire; ce comité est chargé de proposer des programmes de réhabilitation des criminels dangereux, coupables d'infractions sexuelles. La section travaille de plus à la rédaction d'un rapport consacré au projet "East York" et prépare aussi un document sur la conciliation.

La preuve

La section de recherche du droit de la preuve a terminé la rédaction des documents de recherche sur le ouï-dire ainsi que sur la corroboration. D'autre part, elle achève la préparation d'un document de recherche sur les privilèges. D'autres documents de recherche traitant de l'aveu, de l'exclusion de la preuve, de l'authenticité et de la valeur probante des écrits seront publiés bientôt. Il s'agira des derniers d'une longue série de documents de recherche sur le droit de la preuve. Un groupe de travail s'est vu confié la tâche de codifier le droit de la preuve, et s'est mis à l'oeuvre.

Parallèlement, des études empiriques, relatives à la crédibilité du témoignage des enfants, sont en cours en collaboration avec des psychologues.

Le droit de la famille

Nous avons déjà fait état, dans la première partie du présent rapport, de l'objet de notre document de travail traitant du tribunal de la famille. De plus, la section s'est penchée sur les questions suivantes:

- Une analyse conceptuelle du tribunal de la famille à juridiction intégrale
- Rapport préliminaire sur la rédaction d'une loi-type constituant un tribunal ayant une juridiction intégrale en droit de la famille
- La propriété des époux au Québec
- Famille, science et politique
- Conflit de droit en matière de divorce
- La détermination de la garde, l'entretien et l'éducation des enfants d'époux en instance de divorce
- Etude sur l'aspect québécois de la loi sur le divorce
- Les régimes de communauté de biens aux Etats-Unis
- La réforme du droit en matière de divorce

Un document de travail sur les biens matrimoniaux est en bonne voie de réalisation et sera publié sous peu.

Le droit administratif

Aucune réforme du droit ne saurait ignorer ces lois destinées à fixer les limites de l'impartialité et de la légalité des actes ou des omissions de l'administration publique. Presque tous les jours, le gouvernement

étend, dans l'intérêt public, son emprise sur un nombre grandissant d'activités humaines. Le contrôle gouvernemental se fait par l'entremise d'entités légalement constituées — fonctionnaires, agences, régies et commissions, ministères et tribunaux institués en vertu d'une loi du Parlement et fondés à mettre en oeuvre diverses activités et politiques gouvernementales.

Fait surprenant, il n'existe que très peu d'études portant sur nos régies administratives fédérales, leur fonctionnement, leur façon de légiférer par ordonnances ou règlements, ou encore leur façon de trancher les questions contentieuses.

Cela est d'autant plus surprenant que, bien que plusieurs décisions administratives peuvent être revisées en appel, les frais et les délais qu'il en coûte pour ce faire ont pour effet, à toutes fins pratiques, de les rendre finales. Doit-on ainsi sacrifier la justice à des considérations d'efficacité administrative? Peut-on aussi se demander si l'efficacité des régies administratives, du point de vue rapidité, qualité et justesse des décisions ne serait pas surfaite? Ces questions ne peuvent être résolues que par une connaissance plus intime des méthodes, pratiques et procédures utilisées pour en arriver aux décisions administratives. L'année dernière, nous avons mené une enquête-maison auprès d'une régie gouvernementale afin d'évaluer la praticabilité de telles enquêtes — et, depuis, nous avons entrepris des enquêtes auprès de quatre régies différentes — le Conseil de la radio-télévision canadienne, la Commission canadienne des transports, la Commission d'appel de l'immigration et le Conseil national de l'énergie. Nous prévoyons étendre notre enquête à plusieurs autres régies afin d'arriver à un meilleur entendement du processus administratif. Suivront ensuite des enquêtes de portée plus générale jusqu'à ce que nous ayons une connaissance plus approfondie du fonctionnement des régies.

Les régies faisant l'objet de nos enquêtes ont été choisies suite à un échantillonnage de plus de quarante régies fédérales. Nous sommes particulièrement attirés vers les régies engagées dans des activités diversifiées, notamment celles qui font un usage fréquent de leurs pouvoirs de réglementation et de leur compétence décisionnelle.

En jetant les bases d'une méthodologie de recherche adaptée à l'étude des régies administratives, nous avons tiré profit de l'apport inestimable d'un groupe de l'école d'administration publique de l'Université Carleton qui nous a fourni une étude traitant des approches multidisciplinaires à une recherche de ce genre. Une version de cette étude sera publiée sous peu dans la revue Administration publique du Canada.

La Commission parraina un colloque de l'Association canadienne des professeurs de droit, section droit administratif, à Ottawa. Assistaient à cette rencontre quelque trente professeurs de droit venant de tous les coins du pays, plusieurs avocats appelés à plaider devant des tribunaux administratifs, ainsi que des administrateurs des régies les plus importantes. Bon nombre de problèmes qui ont cours actuellement dans le domaine de la réglementation furent discutés puis débattus par des groupes de travail. De ces discussions germèrent plusieurs propositions de réforme.

De plus, nous avons compilé un répertoire des pouvoirs discrétionnaires d'origine statutaire, dont des exemplaires seront distribués à des universitaires, des fonctionnaires de l'État, des avocats, et déposés dans des bibliothèques à travers le pays.

L'expropriation

Bien que les lois fédérales sur l'expropriation aient récemment été remaniées par l'adoption de la *Loi sur l'expropriation,* la plupart des expropriations effectuées en vertu des lois fédérales ne tombent pas sous le coup de la nouvelle loi. La section de recherche a terminé l'examen des lois régissant ces expropriations et l'on prépare actuellement un document de travail sur l'étude en question; il sera publié sous peu. Nos recommandations toucheront principalement l'expropriation de vastes lisières de terrain, notamment celles qui sont faites par les compagnies de pipelines et de chemin de fer.

Le droit commercial

Au cours des deux dernières années, la Commission a préparé une étude préliminaire des aspects juridiques du système de paiements. Chemin faisant, la Commission prit contact avec les ministères intéressés, la Banque du Canada, le Conseil économique du Canada et divers organismes intéressés de près à tout changement qui pourrait survenir dans le système de paiement. Nous publierons, cet automne, cette étude préliminaire.

La mise à jour des statuts

Comme nous l'avons noté dans la première partie de ce rapport, le libellé même de la loi peut être un problème de taille. La terminologie utilisée dans la rédaction des statuts laisse trop souvent à désirer, et le

problème ne se limite pas à une rédaction maladroite de certains articles particuliers. Le vrai problème est plus grave: notre méthode traditionnelle de rédaction des lois convient-elle aux réalités d'aujourd'hui?

Le problème demeure pour la Commission une préoccupation constante. Il s'agit d'un problème de portée générale mais dont la résolution se situe au niveau de la préparation du texte législatif. Aussi, la Commission a voulu aborder ce problème général de façon plus spécifique par le biais des structures et du style du Code criminel. A l'occasion de quelques réunions préliminaires, nous avons discuté cette question, mais maintenant que les documents de travail sur le droit pénal ont posé, dans les grandes lignes, les principes fondamentaux du droit, la Commission s'attaque désormais à la formulation du droit pénal en particulier et à celle des lois en général.

LES ÉTUDES ET LEURS AUTEURS

Personnel de recherche

(à l'emploi de la Commission pendant toute la période du 1er juin 1973 au 31 mai 1974 ou une partie de celle-ci)

DIRECTEURS DE SECTIONS

DELISLE, Ronald J., B.Sc., LL.B., LL.M., professeur agrégé de droit, Université Queen

FORTIN, Jacques, B.A., LL.L., D.E.S., LL.D., professeur agrégé de droit, Université de Montréal et membre du Barreau du Québec

JOBSON, Keith B., B.A., B.Ed., LL.B., LL.M., J.S.D., professeur agrégé de droit, Université Dalhousie

PAYNE, Julien D., LL.B., membre du Barreau de l'Ontario

ROBERTS, Darrell W., B.A., LL.B., LL.M., membre du Barreau de la Colombie-Britannique et professeur agrégé de droit, Université de la Colombie-Britannique

CONSEILLER EN RECHERCHE

FITZGERALD, Patrick, M.A., professeur de droit, Université Carleton, avocat, Angleterre

RECHERCHISTES

ARBOUR, Louise, B.A., LL.L.

BAUDOUIN, Jean-Louis, B.A., B.C.L., D.J., D.I.C., D.E.S.C.

BECKER, Calvin, B.A., LL.B., LL.M.

BROOKS, Neil, B.A., LL.B.

CHRETIEN, François, B.A., LL.L., membre du Barreau du Québec

EDDY, Howard, R., B.A., J.D., membre du Barreau de l'État de Washington

ELTON, Tanner, B.A., LL.B.

FERGUSON, Gerard, A., B.A., LL.B., LL.M.

FRANCOEUR, Henri, ancien directeur-adjoint de la police de Laval et ancien inspecteur-détective de la police de Montréal

FRASER, Murray, B.A., LL.B., LL.M.

FRITZ, Ronald E., LL.B., LL.M.

GREENSPAN, Rosann, B.A., M.A.

GRENIER, Bernard, B.A., LL.L., membre du Barreau du Québec

JANISCH, Hudson N., B.A., M.A., LL.B., M.C.L., LL.M., J.S.D.

KATZ, Leslie, B.A., LL.B.

KRASNICK, Mark, B.S., LL.B.

LANDREVILLE, Pierre, B.Sc., M.A., Ph.D.

MURRANT, Robert, B.A., LL.B., LL.M.

MURRAY, Graham, B.A., LL.B., LL.M., membre du Barreau de la Nouvelle-Écosse

POMERANT, David L., B.A., LL.B., membre du Barreau de l'Ontario

RYAN, Edward F., B.A., LL.B., LL.M.

THURSTON, Herbert, conseiller près la Commission de police de l'Ontario et ancien inspecteur-détective de la police du Toronto Métropolitain

TRUDEAU-BÉRARD, Nicole, B.A., LL.L.

WATKINS, Gaylord, B.Sc., LL.B., LL.M.

WILSON, Thomas H., B.A., LL.B., LL.M., membre du Barreau de l'Ontario

WUESTER, Terrence, B.A., M.A., J.D., LL.M.

Études-maison

SECTION DE RECHERCHE SUR LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT PÉNAL ET L'INFRACTION

Les objectifs du droit pénal
L'aliénation mentale: l'aptitude à subir le procès
L'aliénation mentale et la responsabilité pénale

La responsabilité stricte: l'importance du problème — Etude empirique
La responsabilité stricte en pratique — Etude empirique
La responsabilité stricte et l'état actuel du droit
La responsabilité stricte: propositions de réforme
L'élément psychologique de l'infraction
L'ignorance et l'erreur de fait ou de droit
La contrainte
L'obscénité
L'outrage au tribunal — Étude effectuée en collaboration avec le Manitoba Law Reform Commission

SECTION DE RECHERCHE SUR LA PROCÉDURE PÉNALE

La communication de la preuve: étude théorique
La communication de la preuve: questionnaire
La négociation de plaidoyer
Les pouvoirs en matière de saisie et de perquisition
Proposition concernant l'adjudication des frais et dépens en droit pénal

SECTION DE RECHERCHE SUR LES PEINES ET LE TRAITEMENT

Les principes généraux du "sentencing"
Le dédommagement
Le rôle de l'emprisonnement
Les ordonnances d'hospitalisation
Les amendes
La faillite criminelle
Personnes déclarées coupables devant les "magistrates' courts"
Le délinquant dangereux

SECTION DE RECHERCHE SUR LA PREUVE

L'habilité et la contrainte à témoigner
La forme de l'interrogatoire
La crédibilité
La moralité
La contrainte de l'accusé et l'admissibilité de ses déclarations
La connaissance judiciaire
Opinions et témoignages d'experts
Fardeau de la preuve et présomptions
L'ouï-dire
Les privilèges
La preuve documentaire et les questions connexes
Les déclarations faites à la police — Étude empirique
Corroboration
Les aveux
L'exclusion de la preuve illégalement obtenue

SECTION DE RECHERCHE SUR LE DROIT DE LA FAMILLE

L'unification des tribunaux de la famille
Le partage des compétences législatives dans le domaine du droit de la famille
Les biens familiaux
Régimes matrimoniaux au Québec

SECTION DE RECHERCHE SUR LE DROIT ADMINISTRATIF

Les règles de pratique et de procédure d'un tribunal administratif fédéral
Le répertoire des pouvoirs discrétionnaires conférés par la loi

SECTION DE RECHERCHE SUR LE DROIT COMMERCIAL

Le système canadien de paiements
La loi des lettres de change

Études commanditées

en 1973-74

LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT PÉNAL ET L'INFRACTION

BERNER, S. H., professeur, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique
L'intoxication*

CAMPBELL, Colin L., avocat, Toronto
La responsabilité pénale et l'aliénation mentale*

CHEVRETTE, François et MARX, Herbert, professeurs, faculté de droit, Université de Montréal
Les aspects constitutionnels de la réglementation de l'obscénité*

DUMONT, Hélène, professeur, faculté de droit, Université de Montréal
L'ignorance de la loi

GASSIN, Raymond, professeur, faculté de droit, Université de Montréal
Étude critique des travaux en droit pénal

GIGEROFF, A. K., recherchiste, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto
Recherche empirique: les infractions d'ordre sexuel prévues par le Code criminel du Canada

HACKLER, James C.
Les dossiers de police et les rapports écologiques du crime

HOOPER, Anthony, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York
Le vol et les infractions connexes

HUNTER, Ian A., faculté de droit, Université Carleton, Ottawa
Étude préliminaire sur l'obscénité–

LEIGH, Leonard, professeur, London School of Economics & Political Science, Université de London
La responsabilité pénale des personnes morales

* complétée

LEVY, J. C., professeur, faculté de droit, Université de la Saskatchewan

Éléments psychologiques et matériels de l'homicide

MANITOBA LAW REFORM COMMISSION, Winnipeg

L'outrage au tribunal — Étude conjointe, effectuée en collaboration avec la section de recherche sur les principes généraux du droit pénal

MOREL, André, professeur, faculté de droit, Université de Montréal

L'accueil du droit pénal anglais au Québec

MORTON, J. D., professeur, faculté de droit, Université de Toronto

Études relatives à la classification des infractions:

- délits mineurs
- procédure des délits mineurs
- la preuve des délits mineurs
- délits graves
- procédure des délits graves

PICKARD, Toni (Mme), professeur agrégé, Université Queen, Kingston

Portée extraterritoriale du droit pénal*

SAMEK, R. A.

Les aspects moraux de la législation pénale

SCHMEISER, Douglas, professeur, College of Law, Université de la Saskatchewan

La délinquance des autochtones et la loi*

STARKMAN, B., professeur, faculté de droit, Université de Windsor

Rédaction d'une étude préliminaire sur le droit et la réglementation de la vie*

TURNER, R. E., directeur-associé, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto

Étude critique, du point de vue de la psychiatrie, des documents préliminaires de la section de recherche sur les principes généraux du droit pénal

LA PROCÉDURE PÉNALE

ARBOUR, Louise

Préparation d'un rapport relatif à l'analyse des données recueillies à l'aide du questionnaire sur la communication de la preuve avant le procès*

ATRENS, Jerome, professeur, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique

Procédure de première instance et d'appel en matière d'infractions graves

BARTON, Peter, professeur, faculté de droit, Université Western, Ontario

Recours extraordinaires du système pénal et solutions de rechange*

BURNS, Peter T., professeur, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique

Les poursuites privées*

CARTER, Robert J., avocat, Toronto

La nature de l'accusation dans les affaires pénales

GROSMAN, Brian, professeur, College of Law, Université de la Saskatchewan

Le pouvoir discrétionnaire du poursuivant*

MACKAAY, Ejan, professeur, directeur adjoint, DATUM/SEDOJ, faculté de droit, Université de Montréal

Les étapes préliminaires au procès dans la procédure pénale (Phase I)*

SCHULMAN, Perry W., avocat, Manitoba

Le jury*

GROUPE D'ÉTUDE SUR "LE JURY". Membres: M. le juge Jacques Ducros, Cour supérieure de la province de Québec, Me Jacques Bellemare, doyen de la faculté de droit, Université de Montréal, Me John Cassels, procureur de la Couronne, Ottawa, Me Jean-Guy Boilard, avocat, Montréal, Me Dan Chilcott, avocat, Ottawa*

LES PEINES ET LE TRAITEMENT

BECKER, Calvin

Étude complémentaire des relations entre la victime et le délinquant*

FATTAH, E. A., professeur, École de Criminologie, Université de Montréal

La dissuasion*

GOLD, Alan D.

Le délinquant dangereux*

GREENLAND, Cyril

- compilation des données recueillies relatives au "Délinquant sexuel dangereux"*
- données relatives aux ordonnances d'hospitalisation*

GROVES, Patricia

Ordonnance de travail communautaire*

HOGARTH, John, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York

Recherche empirique — projet East York*

LINDEN, Allen M., professeur, faculté de droit, Université York, Toronto

Indemnisation des victimes d'actes criminels*

ORTEGO, James, professeur, Dalhousie Law School, Halifax

Peines concurrentes*

OUTERBRIDGE, W. R., professeur, Université d'Ottawa

Étude critique des travaux sur le "sentencing"*

PARKER, Berverly

Étude sur "La probation"

PARKER, Graham, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York, Toronto

Le droit de la probation*

PERKINS, C. E., juge

Étude empirique portant sur les peines concurrentes

PRICE, Ronald R.

Le délinquant dangereux*

REYNOLDS, Graham

Recherches sur la délinquance juvénile*

SCACE, Anne

Étude relative au projet communautaire de réforme du droit (East York): Le droit pénal, un instrument de discrétion

SWABEY, T.R, juge, Ottawa

Projet-pilote: service de probation bénévole à Ottawa*

TEEVAN, James L., professeur, faculté de sociologie, Université Western, London, Ontario

Étude empirique: la dissuasion, telle que perçue chez les jeunes de sexe masculin, dans les infractions de vol et d'introduction par effraction*

---

* complétée

WEILER, Paul, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York
La philosophie du châtiment et la réforme du droit pénal*

DROIT DE LA PREUVE

DOOB, Anthony, professeur, faculté de psychologie, Université de Toronto
Étude critique, du point de vue de la psychologie, des documents préliminaires de la section de recherche sur la preuve

McDONALD, Bruce
Authenticité et identification*

SCHIFF, S.A., professeur, faculté de droit, Université de Toronto
Étude critique, du point de vue des fondements des règles de la preuve, des documents préliminaires de la section de recherche sur la preuve

DROIT DE LA FAMILLE

AMREN, Bergen
Évaluation des mécanismes du projet-pilote de la Colombie-Britannique sur le tribunal de la famille à juridiction intégrale

BARTKE, Richard
Recherches sur la propriété des biens en régime communautaire*

BELL, Norman, professeur, département de sociologie, Université de Toronto
Étude critique des travaux en droit de la famille

BISSON, Alain, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa
Les causes de nullité des mariages contractés sous le régime du Code civil et de la "Common Law" au Canada

CAPARROS, Ernest, professeur, faculté de droit, Université Laval
Le régime des biens matrimoniaux au Québec*

DELEURY, Edith, professeur, faculté de droit, Université Laval et GARNEAU, Roger, avocat, Québec
Étude sur la protection de l'enfant dans les causes de divorce et de nullité des mariages contractés en vertu des lois et des pratiques du Québec

GOSSE, Richard, professeur, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique
La protection des enfants dans les procédures de divorce et d'annulation*

HAHLO, Dr. Herman, directeur, Institute of Comparative Law, Université McGill
L'opportunité d'une réforme en profondeur de la loi canadienne sur le divorce*

HOGARTH, Flora M.
Étude sur les rapports entre les services du tribunal de la famille à juridiction intégrale et les services communautaires en Colombie-Britannique

LEVINE, Saul V., professeur agrégé, facultés de psychiatrie et de psychologie, Université de Toronto
Étude critique des travaux en droit de la famille

LONDON, Jack R., professeur, faculté de droit, Université du Manitoba
Les impôts et la famille

LOWN, Peter, professeur, faculté de droit, Université de l'Alberta
Les règles ayant trait aux conflits de droit en matière de divorce*

MORRISON, Nancy, juge
Étude critique des travaux de la section de recherche sur le droit de la famille

RAE-GRANT, Quentin, professeur de psychiatrie de l'enfance, surintendant de la psychiatrie, Hospital for Sick Children, Toronto
Étude critique des travaux en droit de la famille

SABIA, Maureen
Examen des études menées dans la section de recherche sur le droit de la famille et préparation d'une étude traitant des règles en matière de conflit de droit*

SANDERS, Douglas, directeur, Native Law Centre, Université Carleton
Le droit de la famille et les autochtones*

SAUNDERS, Iwan B., professeur, College of Law, Université de la Saskatchewan
L'entretien des personnes à charge dans les procédures de divorce et d'annulation

STEINBERG, David M., juge, Provincial Court, Family Division, Hamilton
Étude préliminaire sur le tribunal de la famille

STEWART, Lorne, juge
Le jeune délinquant et le tribunal de la famille

DROIT ADMINISTRATIF

BELOBABA, Edward Paul, recherchiste, Ottawa
Participation à l'établissement de règles et à l'adjudication*

CUTHBERTSON, D. A.
Étude du processus administratif fédéral*

DOERN, Bruce, School of Public Administration, Université Carleton, Ottawa
Méthodologie multidisciplinaire de recherche adaptée à l'examen des régies fédérales en mettant l'accent sur leurs pratiques et procédures administratives*

EXPROPRIATION

MORDEN, John, avocat, Toronto
Pouvoirs d'expropriation conférés par la loi fédérale mais ne relevant pas de la Loi sur l'expropriation*

ÉTUDES DIVERSES

BAUM, Daniel J., professeur, facultés de droit et d'études administratives, Osgoode Hall Law School, University York, Toronto
L'âge et la loi*

COTLER, Irwin, professeur, faculté de droit, Université McGill, Montréal
L'égalité de tous devant la loi

* complétée

FRIEDLAND, M. L., doyen, faculté de droit, Université de Toronto

L'accès à la justice: une étude de praticabilité

MACKAY, Patricia

Rapport sur les conclusions du séminaire sur l'alimentation prénatale et au cours de l'enfance des nouveau-nés en rapport avec les travaux de la Commission en droit de la famille et en droit pénal*

MARLIN, Randal

La mise sur pied d'un comité de citoyens sur la réforme du droit et la rédaction d'un rapport sur cette formule de participation populaire à la réforme du droit*

SMITH, J. C., professeur, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique

Le processus décisionnel, ses objectifs et ses mécanismes en droit canadien

SZABO, Denis, directeur, Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal

Inventaire et analyse des enquêtes publiques et des sondages d'opinion sur la justice*

---

* complétée

LES PUBLICATIONS

(Toutes les publications sont gratuites)

1. RAPPORT ANNUEL 1971-72: C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 26 pages total. Août 1972. Nº cat. J31-1972

2. RAPPORT ANNUEL 1972-73: C.R.D. - Canada
"Mais elle n'était pas moins tyrannique". (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 38 pages (français), 40 pages (anglais). Août 1973. Nº cat. J31-1973

3. PROGRAMME DE RECHERCHE: C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 21 pages chaque version. Mars 1972. Nº cat. J31-1/1.

4. DROIT PÉNAL - OBSCÉNITÉ: C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 169 pages (français), 134 pages (anglais). Décembre 1972. Nº cat. J31-273.

5. DROIT PÉNAL - PRINCIPES GÉNÉRAUX - L'APTITUDE À SUBIR LE PROCÈS: C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 65 pages (français), 57 pages (anglais). Mai 1973.

6. LA PREUVE - DOCUMENTS PRÉLIMINAIRES:
   1. L'HABILITÉ ET LA CONTRAINTE À TÉMOIGNER
   2. LA FORME DE L'INTERROGATOIRE
   3. LA CRÉDIBILITÉ
   4. LA MORALITÉ

   C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais). Août 1972. (Deuxième tirage).

7. LA PREUVE - DOCUMENT PRÉLIMINAIRE:
   5. LA CONTRAINTE DE L'ACCUSÉ ET L'ADMISSIBILITÉ DE SES DÉCLARATIONS

   C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 48 pages (français) 42 pages (anglais). Janvier 1973.

8. LA PREUVE - DOCUMENTS PRÉLIMINAIRES:
   6. CONNAISSANCE JUDICIAIRE
   7. OPINIONS ET TÉMOIGNAGES D'EXPERTS
   8. FARDEAUX DE LA PREUVE ET PRÉSOMPTIONS

   C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 71 pages (français), 67 pages (anglais). Juillet 1973.

9. LA PREUVE - DOCUMENT PRÉLIMINAIRE:
   9. OUÏ-DIRE

   C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 20 pages (anglais), 22 pages (français). Mai 1974. Nº cat. J32-5/1974.

10. LA PREUVE - DOCUMENTS PRÉLIMINAIRES:
    10. L'EXCLUSION DE LA PREUVE ILLÉGALEMENT OBTENUE

    C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po. Novembre 1974.

11. DOCUMENT DE TRAVAIL I - TRIBUNAL DE LA FAMILLE
    C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 6-1/2 x 9-3/4 po., 55 pages (anglais), 57 pages (français). Janvier 1974. Nº cat. J32-1/1-1974.

12. DOCUMENT DE TRAVAIL II - DROIT PÉNAL - LA NOTION DE BLÂME - RESPONSABILITÉ STRICTE
C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 6-1/2 x 9-3/4 po., 44 pages (français), 38 pages (anglais). Février 1974. Nº cat. J32-1/2-1974.

13. DOCUMENT DE TRAVAIL III - LES PRINCIPES DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE ET DU PRONONCÉ DE LA SENTENCE
C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais), 6-1/2 x 9-3/4 po., 38 pages (français), 35 pages (anglais). Mars 1974. Nº cat. J32-1/3-1974.

14. DOCUMENT DE TRAVAIL IV - PROCÉDURE PÉNALE - LA COMMUNICATION DE LA PREUVE
C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 6-1/2 x 9-3/4 po., 44 pages (anglais), 49 pages (français). Juin 1974. (Épuisée)

15. DOCUMENT DE TRAVAIL V et VI - LE DÉDOMMAGEMENT ET L'INDEMNISATION - L'AMENDE
C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 6-1/2 x 9-3/4 po. Octobre 1974.

16. PROCÉDURE PÉNALE - PROPOSITION CONCERNANT L'ADJUDICATION DES FRAIS ET DÉPENS EN DROIT PÉNAL
C.R.D. - Canada. (bilingue, français et anglais) 8-1/2 x 11 po., 29 pages (français), 28 pages (anglais). Août 1973.

- **Aussi disponible à Information Canada**

ÉTUDES SUR LA RESPONSABILITÉ STRICTE. C.R.D. - Canada. (français) 6-1/2 x 9-3/4 po., 273 pages. Nº cat. J32-4/1-1974. Prix: $4.50.

BON DE COMMANDE

Préposé aux publications
Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert, OTTAWA, K1A 0L6

Veuillez m'expédier un exemplaire des publications suivantes:

(Encerclez les numéros désirés)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16

Nom _____
(Lettres majuscules)

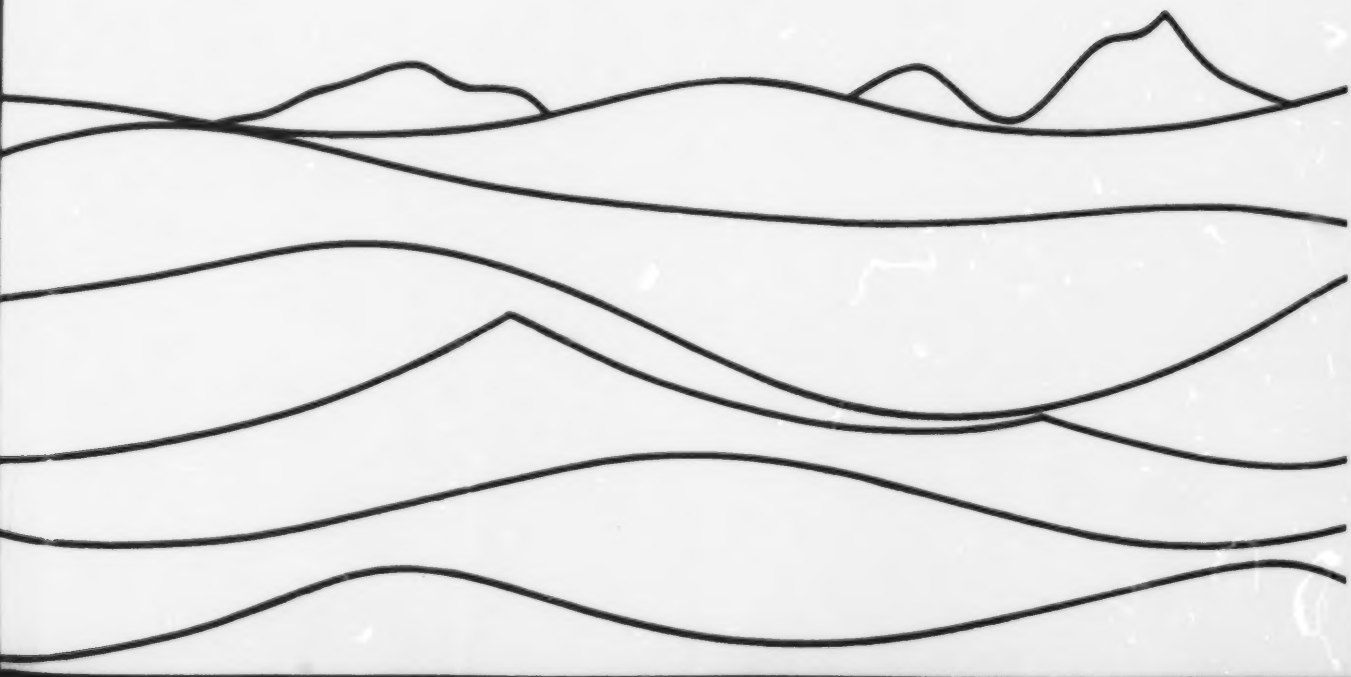
Adresse _____
Numéro Rue

_____
Ville, Province Code Postal

Bientôt là...

QUATRIÈME RAPPORT ANNUEL 1974 - 1975

COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA



©
Information Canada
Ottawa, 1975
No de cat.: J31-1975

PRÉSIDENT
COMMISSION DE RÉFORME
DU DROIT

L'honorable Otto E. Lang
Ministre de la Justice
Ottawa, Canada

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 17 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, j'ai l'honneur de vous présenter le quatrième rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada pour la période du 1er juin 1974 au 31 mai 1975.

Veuillez agréer, monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

E. Patrick Hartt

sommaire

AVANT-PROPOS 1

TROIS DÉMARCHES 3
- Voir 3
- Juger 5
- Agir 8

LA MISE EN OEUVRE 11
- Le droit pénal 11
  - L'effet du droit pénal 11
  - L'objet véritable du droit pénal 14
  - Le moyen de réforme 18
- Le droit de la famille 18
- Le droit administratif 21
- L'expropriation 22
- Le système canadien de paiement 23
- La preuve 24
- La communication et l'information 24

CONCLUSION 28

ÉTUDES COMMANDITÉES 29

LES PUBLICATIONS 32

avant-propos

Le quatrième rapport annuel de la Commission de réforme du droit du Canada, présenté conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, vise la période du 1er juin 1974 au 31 mai 1975.

Au cours de cette période, la Commission se composait des membres suivants:

Président — l'honorable E. Patrick Hartt, juge à la Cour suprême de l'Ontario

Vice-président — l'honorable Antonio Lamer, juge à la Cour supérieure du Québec

Membres à plein temps — le docteur J. W. Mohr, professeur à Osgoode Hall et à la faculté de sociologie de l'Université York

— Me Gérard V. LaForest, c.r.

Membres à temps partiel — Me Claire Barrette-Joncas, c.r., membre du Barreau de la province de Québec

— Me John D. McAlpine, membre du Barreau de la province de la Colombie-britannique.

La personnel de la Commission est composé de M. Jean Côté, B.A., B.Ph., LL.B., secrétaire, et du colonel (à la retraite) H. G. Oliver directeur des opérations (maintenant juge à la Cour provinciale de l'Alberta), remplacé par le brigadier général (à la retraite) M. H. F. Webber, B.Sc. La Commission se compose également du personnel de recherche qui regroupe, cette année, trente-cinq experts. La liste des membres du personnel de recherche figure à la page suivante.

Personnel de recherche

à l'emploi de la Commission
pendant toute la période du 1er juin 1974 au 31 mai 1975 ou une partie de celle-ci

ARBOUR, Louise, B.A., LL.L.
ATRENS, Jerome, B.A., B.C.L.
BAUDOUIN, Jean-Louis, B.A., B.C.L., D.J., D.I.C., D.E.S.C.
BECKER, Calvin, B.A., LL.B., LL.M.
BROOKS, Neil, B.A., LL.B.
CHRÉTIEN, François, B.A., LL.L., membre du Barreau du Québec
EDDY, Howard R., B.A., J.D., membre du Barreau de l'État de Washington
ELTON, Tanner, B.A., LL.B.
FITZGERALD, Patrick, M.A., professeur de droit, Université Carleton, avocat, Angleterre
FORTIN, Jacques, B.A., LL.L., D.E.S., LL.D., professeur agrégé de droit, Université de Montréal et membre du Barreau du Québec
FRANCOEUR, Henri, ancien directeur-adjoint de la police de Laval et ancien inspecteur-détective de la police de Montréal
FRASER, Murray, B.A., LL.B., LL.M.
FRITZ, Ronald E., LL.B., LL.M.
GREENSPAN, Rosann, B.A., M.A.
GRENIER, Bernard, B.A., LL.L., membre du Barreau du Québec
HOUGH, Barbara, B.A., LL.B.
ISSALYS, Pierre, B.A., B.Ph., LL.L., D.E.S., Ph.D.
JANISCH, Hudson N., B.A., M.A., LL.B., M.C.L., LL.M., J.S.D.
JOBSON, Keith B., B.A., B.Ed., LL.B., LL.M., J.S.D., professeur agrégé de droit, Université Dalhousie
KRASNICK, Mark, B.A., LL.B.
LANDREVILLE, Pierre, B.Sc., M.A., Ph.D.
McCABE, William, Dip. S.W.
McCALLUM, Sandra, B.Juris., LL.B.
MURRAY, Graham, B.A., LL.B., LL.M., membre du Barreau de la Nouvelle-Écosse
PAYNE, Julien D., LL.B., membre du Barreau de l'Ontario
POMERANT, David L., B.A., LL.B., membre du Barreau de l'Ontario
REID, Alan, B.A., B.C.L., LL.M.
REYNOLDS, Graham, B.Sc., LL.B.
ROBERTS, Darrell W., B.A., LL.B., LL.M., membre du Barreau de la Colombie-Britannique et professeur agrégé de droit, Université de la Colombie-Britannique
RYAN, Edward F., B.A., LL.B., LL.M.
SILVERMAN, Hugh W., M.A., LL.M., S.J.D.
SILVERSTONE, Samuel, B.A., B.C.L., LL.M.
TENNENHOUSE, Carol, B.A.
THURSTON, Herbert, conseiller près la Commission de police de l'Ontario et ancien inspecteur-détective de la police du Toronto Métropolitain
WALLER, Peter Louis, LL.B., B.C.L.
WATKINS, Gaylord, B.Sc., LL.B., LL.M.
WUESTER, Terrence, B.A., M.A., J.D., LL.M.

trois démarches

Le progrès, a dit G.K. Chesterton, *n'est simplement qu'un comparatif dont on n'a pas fixé le superlatif.* En d'autres termes, il ne faut rien espérer de meilleur tant qu'on ne sait pas au juste ce qu'on entend par *meilleur.* Il ne faut pas, notamment, rechercher de meilleures lois tant qu'on ne sait pas exactement ce qu'on recherche. Autrement, toute réforme du droit est une utopie, un voyage à l'aveuglette, une équipée qui ne mène nulle part, un point d'interrogation dont la seule réponse est ce que Sam Goldwyn a appelé *un peut-être perpétuel.*

Comment avons-nous alors défini ce *peut-être*, comment avons-nous donné une destination à ce voyage et comment avons-nous navigué pour, enfin, être bientôt là...? Notre stratégie, depuis le départ, s'appuyait sur trois démarches. Nous avons adopté pour nous guider la devise *voir, juger, agir.* Voir le droit et les facteurs sociaux sur lesquels il repose dans leur réalité, juger de la meilleure manière de modifier ce droit afin qu'il satisfasse mieux les besoins de la société, et agir pour réaliser ces modifications. C'est de cette façon que nous avons étudié les cartes, que nous avons tracé la route et que nous avons ensuite hissé la voile dans une direction qui nous amène aujourd'hui en vue de la terre.

Voir

Une reconnaissance d'une heure, disent les experts de l'armée, *vaut une semaine d'escarmouches.* Nous avons donc commencé par essayer de voir. Cela n'a toutefois pas été aisé. Ce n'est jamais facile, surtout pour des réformateurs du droit. *Un réformateur*, a dit un maire de New York, *est un individu qui se*

promène dans un égout à bord d'un bateau à fond de verre. Il ne sent ni ne touche jamais les immondices; il ne les voit même pas bien. Il est donc naturel qu'il ne sache pas comment nettoyer cet égout. On doit, pour le savoir, sortir et voir les choses telles qu'elles sont.

Mais il est difficile de voir: cela doit s'apprendre. Prenons voir au sens littéral. La plupart d'entre nous apprenons à voir si tôt dans la vie que nous oublions qu'il nous a fallu un jour l'apprendre: mais les gens qui sont nés aveugles et qui obtiennent plus tard la vue disent qu'ils ne saisissent pas le sens de ce qu'ils voient, jusqu'à ce qu'ils y retrouvent le modèle. La vision ordinaire vient par ailleurs si naturellement qu'on oublie cette curieuse limitation de l'oeil, qui ne permet de voir nettement que ce qui se trouve exactement au centre du champ visuel. Si l'on ne remue pas constamment l'oeil pour amener différentes choses au point, la vue se brouille. Des expériences effectuées en 1960 à l'Université McGill ont montré que si l'on tient trop longtemps les yeux fixés sur un objet immobile, l'image peut disparaître. Pis encore, elle peut arriver à se déformer. *Mieux vaut ne rien savoir*, dit le proverbe, *que de savoir que ce n'est pas ainsi.* En bref, la vue matérielle n'est pas statique, mais dynamique.

C'est pourquoi nous avons aussi dû apprendre, dans la réforme du droit, à rendre notre vision dynamique. Notre attention a dû constamment sauter de règles juridiques à des usages sociaux, puis revenir aux premières, du général au particulier et *vice-versa*, du bois aux arbres pour revenir à nouveau au bois. Lorsque nous avons, par exemple, examiné la portée réelle du droit pénal, nous avons rendu plus aiguë notre perception de cette question d'ordre général en nous penchant sur le problème particulier de l'obscénité, nous en servant pour illustrer notre point de vue. Inversement, la discussion que nous avons eue sur l'ensemble de la question a donné plus de relief à l'image que nous avions du point particulier de l'obscénité. C'est ainsi que nous avons essayé de rendre notre vision dynamique.

Nous avons également essayé de la rendre stéréoscopique. Nous avons, pour obtenir une image tridimensionnelle, regardé dans trois directions. Nous avons regardé le passé, car c'est de là que nous venons et parce que le droit, comme la langue, plonge ses racines dans l'histoire et perd le contact avec celles-ci, au risque d'être aussi artificiel que l'espéranto. Nous avons regardé le présent parce que c'est là où nous sommes et parce que le droit, comme la vie elle-même, ne peut pas faire revenir le temps en arrière. Et nous avons regardé l'avenir, parce que c'est là que nous nous rendons et parce qu'une véritable réforme du droit ne consiste pas tellement à éteindre aujourd'hui des incendies qu'à essayer d'empêcher qu'il n'en survienne demain.

Nous avons donc tenté, dans toutes nos enquêtes, de regarder dans ces trois directions, en arrière, de côté et en avant. En arrière tout d'abord, en regardant vers le passé. Lorsque nous avons étudié la nature et l'objet du système pénal d'un point de vue fondamental et philosophique, nous l'avons examiné non seulement tel qu'il existe de nos jours au Canada, mais également tel qu'il a existé et a évolué tout au cours de l'histoire de l'humanité.

Sur le côté ensuite, en regardant le présent. Lorsque nous avons examiné le problème du prononcé de la sentence en général et celui de l'emprisonnement en particulier, nous avons accordé une attention particulière aux réalités sociales actuelles, telles que nous les avons découvertes par des recherches empiriques. Nous avons de même, lors de nos travaux sur les biens des époux, tenté de dégager avec netteté la réalité sociale sur laquelle repose le droit qui porte sur ce sujet particulier. Une autre manière de regarder sur le côté consiste néanmoins à regarder hors du Canada pour voir ce que nous pouvons apprendre chez les autres. C'est ce

Une marque d'excellence

Nous exprimons notre gratitude à nos deux membres à temps partiel qui ont terminé leur mandat au cours de la présente année: le Commissaire John D. MacAlpine, de Vancouver, et le Commissaire Claire Barrette-Joncas, de Montréal. M. MacAlpine a travaillé pour la Commission pendant trois ans tandis que le mandat de Mme Barrette-Joncas a duré quatre ans.

Malgré un horaire chargé, en raison de leur pratique du droit, ils ont consacré de longues heures à assister à nos réunions et à se tenir au courant du travail accompli par la Commission. Ils ont lu nombre de documents de recherche, de résumés et de commentaires émanant du public. Leur contribution, qui porte la marque de l'excellence, a largement contribué à la formulation des opinions exprimées dans les documents de travail de la Commission.

que nous avons fait lorsque nous avons examiné les lois étrangères et, aussi, lorsque nous avons invité des juristes étrangers à collaborer avec nous. Nous avons par exemple fait participer à nos travaux d'éminents avocats d'Angleterre, de France, d'Australie et d'Ecosse et des avocats de Hollande, de Tchécoslovaquie et des Etats-Unis nous ont rendu visite. Nous avons en outre détaché l'un de nos chercheurs à Paris près le Ministère de la justice, afin qu'il étudie la méthode française de rédaction des lois.

En avant enfin, et regardant vers l'avenir. Nous avons tenté de l'entrevoir grâce à des expérimentations et à des projets-pilote. Prenons l'exemple de nos recommandations sur la communication de la preuve. Lorsque nous nous sommes penchés sur cette question, nous avons conclu que la poursuite devrait donner à l'accusé beaucoup plus de renseignements préalables sur les chefs d'accusation relevés et la preuve accumulée contre lui à l'occasion d'un procès pénal. Nous avons fait valoir que cette manière de procéder serait à la fois plus équitable pour la défense et plus pratique pour toutes les parties en cause, en raison du temps que l'on pourrait ainsi économiser. Pour mettre notre argumentation à l'épreuve, nous avons contribué, à mettre sur pied un projet-pilote en ce sens à Montréal. Les économies de temps et d'argent ont en fait dépassé nos prévisions.

C'est ainsi que nous avons tenté de bâtir une image tridimensionnelle. C'est ainsi que nous avons essayé de voir.

Juger

Nous en sommes arrivés ensuite à la partie la plus difficile, l'évaluation de ce que nous avions vu. Une évaluation véritable, un jugement réel, peuvent être si malaisés que trop souvent, les réformateurs du droit s'y dérobent. Ils se contentent d'avancer diverses possibilités de modification du droit existant et d'exprimer ensuite une préférence pour l'une d'entre elles, sans jamais justifier pleinement leur point de vue. Ils se déclarent simplement en faveur d'un choix déterminé.

Mais se déclarer en faveur de quelque chose ne rime à rien. Ce dont la réforme du droit a besoin, c'est d'un argument décisif pour démontrer que la solution préférée est meilleure que les autres. Il est nécessaire de savoir quelles conséquences cette solution va engendrer. C'est là ce que nous avons essayé de vérifier à l'aide de projets expérimentaux, comme nous l'avons indiqué ci-dessus. C'est ainsi que nous avons tenté de voir si la solution qui avait notre préférence était praticable.

Qu'elle soit réalisable, c'est possible; qu'elle se réalise de manière satisfaisante, voilà ce qui est moins sûr. Ceci soulève une question épineuse: satisfaisante pour qui? Comme nous l'avons dit dans notre second rapport annuel, si nous prenons sur nous d'élaborer des attitudes nouvelles à l'égard du droit, des attitudes de qui doit-il s'agir? Supposons que nous montions un projet-pilote pour voir si une proposition fonctionne de manière satisfaisante: qui doit-elle satisfaire? Nous-mêmes? Les législateurs. Tous les Canadiens? Ou qui encore? Quelles valeurs doivent l'emporter sur les autres?

Cinq membres à plein temps

Le 24 avril 1975, le Gouverneur général sanctionnait le projet de loi C-43, une *Loi pour amender la Loi sur la Commission de réforme du droit*.

L'amendement vise essentiellement au remplacement des deux membres à temps partiel par un membre à plein temps. Le nombre total des membres fut donc porté à cinq, y compris le président et le vice-président. Tous les membres sont éligibles à un mandat d'une durée maximale de sept ans. Trois membres forment le quorum.

Lors de sa comparution devant le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, le président de la Commission a dit que "les deux membres à temps partiel ont contribué de façon remarquable à ses travaux; nous avons cependant recommandé au ministre qu'il serait préférable d'avoir cinq membres à plein temps". Au départ, notre théorie voulait qu'il y ait une participation permanente du Barreau à nos travaux. Après avoir discuté avec le président de l'Association du barreau canadien, nous en sommes venu à la conclusion qu'il serait possible de mettre en place d'autres mécanismes permettant la participation du Barreau. A cette fin, de nouvelles méthodes sont présentement en voie de création.

Nous aurions pu à ce point nous contenter de mousser la solutoin *X* ou *Y* et dire *voilà notre préférence.* Notre travail, aurions-nous pu dire, est de mettre de l'avant nos propres valeurs. Nous aurions pu d'un autre côté demander à quelles valeurs tiennent en général les Canadiens, et nous en tenir là. Nous avons en fait adopté une troisième attitude: nous avons tenté de voir quelles valeurs, le cas échéant, notre société a en général en commun, de rechercher leurs conséquences et de découvrir dans quelle mesure, à la lumière de celles-ci, ces valeurs sont en accord avec elles-mêmes et peuvent se soutenir par la discussion rationnelle.

Liens avec la France

Le président et le vice-président, au cours de l'automne 1974, ont renoué avec les cadres du Ministère de la Justice de France des liens qu'avait déjà établis le vice-président deux ans auparavant. Plusieurs questions de réforme du droit pénal firent l'objet d'un échange du vue fructeux. Les juges Hartt et Lamer profitèrent de cette visite pour s'entretenir avec le président des magistrats français, monsieur le président Braunschweig, de la formation initiale et permanente des juges. Ils eurent de plus l'occasion d'assister, aux côtés du président Braunschweig, à un procès d'assises et voir la justice française en action.

Mais existe-t-il des valeurs communes ou une moralité dans notre société? En fait, existe-t-il quelque chose de tel que la moralité? La moralité est-elle, comme l'a dit un jour Bernard Shaw, un simple soupçon que les autres ne sont pas légalement mariés? Ou bien est-elle comme le plateau du comédien Spike Milligan, un plateau si habilement posé que quel que soit l'endroit où l'on se tient, il se trouve toujours sous les pieds? Notre comportement et nos attitudes reposent-ils sur la moralité? Il nous est après tout, impossible de préférer une chose à une autre sans penser qu'elle est en un certain sens meilleure.

Mais chacun son goût, dit le proverbe: *ce qui nourrit l'un tue l'autre.* Ceci vaut-il également pour la morale? Certains pensent que l'avortement est tout à fait mauvais, d'autres que c'est simplement le droit de toute femme. Et il en va de même pour tout ce qui concerne les questions de morale. *Rien n'est bien ni mal, mais c'est la manière de l'envisager qui le rend tel,* dit Hamlet. Poussons ce raisonnement à l'extrême, et on en arrive au cynisme de ce politicien qui a dit: *ce sont là mes principes et, s'ils ne vous plaisent pas, j'en ai d'autres.*

Nous avons adopté une attitude différente. Nous avons choisi de tracer notre route en observant les être humains pour voir ce qu'ils ont en commun. Quels traits de caractère, quels besoins et quelles aptitudes les hommes ont-ils en commun? *Les goûts des Chinois en matière de musique,* a dit Arthur Koestler, *diffèrent considérablement des nôtres, mais tous les hommes sont soumis à la force gravitationnelle et préfèrent conserver leur équilibre que de le perdre.* Et le fait de préférer conserver son équilibre n'est que l'une des nombreuses choses que nous avons en commun. Ce que sont ces choses, nous le savons sans qu'il soit nécessaire de se livrer à de vastes et coûteuses enquêtes. Un peu de réflexion suffit à nous le dire.

En outre, l'humanité n'est pas un troupeau d'animaux qui doit attirer notre pitié. Elle est, selon les termes de Chesterton, un club auquel nous devons tous verser notre cotisation.

L'unité dans la diversité

Le Code criminel peut varier d'un pays à l'autre et la procédure peut différer d'une province à l'autre, mais les principes sur lesquels se fonde le droit pénal sont en général les mêmes à travers tout le Commonwealth. Nous avons eu la bonne fortune de profiter de l'expérience de deux des plus éminents universitaires du Commonwealth en la matière: le professeur Brian Hogan et le professeur Louis Waller.

Le professeur Hogan a étudié les fondements théoriques de notre droit pénal et il a examiné plus particulièrement la question de la responsabilité imputée. Il est professeur de droit à l'université de Leeds.

Le professeur Louis Waller a examiné les mécanismes du procès pénal afin d'arriver à déterminer quels éléments devaient être conservés et lesquels devaient être réformés. Il est professeur au College of Law de l'université Monash à Melbourne, en Australie.

Chacun d'entre nous dépend, comme les temps présents ne nous le montrent que trop nettement, de tous les autres. La manière dont nous répondons à cette interdépendance en respectant les besoins des autres et en y pourvoyant est notre façon de payer notre cotisation à ce club de l'humanité. Et c'est tout cela qui fait la moralité. Comme l a indiqué Bronowski dans *The Ascent of Man* (L'ascendance de l homme),

La justice se retrouve universellement dans toutes les cultures. C'est une corde raide sur laquelle l homme se déplace entre son désir de satisfaire ses voeux et son sens de la responsibilité sociale.
Aucun animal n'est pris dans ce dilemme: un animal est social ou solitaire. Seul l'homme aspire à être les deux à la fois, un solitaire social.

Ou, comme l'a exprimé Hillel,

Si je ne suis pas pour moi-même, qui l'est?
Et si je ne suis que pour moi-même, que suis-je?
Et si ce n'est pas maintenant, quand est-ce?

En bref, comme nous l'avons fait valoir dans notre document de travail sur *Les confins du droit pénal*, l'homme a besoin de la société. Mais ce besoin emporte la mise en commun de valeurs, car une société ne constitue pas simplement une somme de personnes; c'est un groupe de gens qui vivent ensemble. Et la vie collective implique entre autres la communication, qui à son tour implique un besoin de vérité. Laissez le mensonge se répandre sans retenue, et c'en est fait de la communication. La vérité doit être la règle générale. Le mensonge est en lui-même une activité parasitaire qui ne pourrait pas avoir de place si le fait de dire la vérité ne constituait pas la normale. Le respect de la vérité est donc essentiel à la société.

La vérité n'est toutefois pas la seule valeur sociale essentielle. Il en existe d'autres: le respect de la paix, de l'ordre, de l'opinion des autres, de la non-violence. Si l'on laissait libre cours à la violence, à l'anarchie ou à l'émeute, la société s'écroulerait. En d'autres termes, un tel état de choses ne pourrait mériter le nom de *société*.

Ce sont là, par conséquent, quelques-unes des valeurs qui sont essentielles à la société. A côté de celles-ci, il en existe d'autres qui ne sont pas absolument essentielles à toute société, mais qui n'en restent pas moins très importantes pour certaines d'entre elles. Les sociétés, comme les individus, diffèrent l'une de l'autre. Le Canada est, par exemple, différent de certaines autres sociétés, en partie en raison de valeurs auxquelles nous tenons. Ainsi nous préférons une liberté personnelle plus étendue de choisir notre propre style de vie, notre travail et notre résidence que ce n'est le cas dans certains autres pays. Non pas que cette liberté personnelle soit essentielle à la société. D'autres pays semblent fort bien fonctionner sans elle. Des sociétes monolithiques sont certes possibles et beaucoup semblent les apprécier, mais au Canada, nous préférons la mosaïque.

Nous avons donc tenté d'introduire ces valeurs, aussi bien celles qui sont essentielles à toute société, que celles qui importent dans notre genre de société, au coeur même de la réforme du droit. Si elle s'écarte des valeurs, la réforme du droit n'a aucun sens. C'est pourquoi nous avons par exemple admis que les réformes dans le domaine du droit de la famille doivent reposer sans équivoque sur des valeurs communes à l'heure actuelle. C'est également pourquoi nous avons conclu que le droit pénal doit s'envisager comme intéressant au premier chef la formulation, la mise en relief et l'affermissement de valeurs.

Il est difficile d'introduire ces valeurs dans une réforme du droit. Cela exige un temps et des efforts considérables. Mais ces efforts marquent la différence entre une véritable réforme du droit et une autre qui serait illusoire. C'est comme la différence entre l'agriculture et la culture, telle que l'expliquait l'homme des Prairies. *C'est la même chose*, disait-il, *sauf*

PROJET-PILOTE

Communication de la preuve

Suite à la publication de notre document de travail sur la *Communication de la preuve*, des juges de Montréal, notamment l'honorable juge en chef adjoint de la cour supérieure James K. Hugessen, le juge en chef de la cour des sessions de la paix André Fabien et les juges Jacques Lessard et Yves Mayrand de la cour des sessions de la paix, prirent l'initiative de mettre sur pied un projet-pilote afin de vérifier le bien-fondé des mesures préconisées par la Commission. Dès les premières semaines, les résultats furent spectaculaires: des centaines de témoins furent dispensés de se présenter en cour et le nombre d'enquêtes préliminaires au Palais de Justice de Montréal diminuait des deux tiers.

Conseil des Églises

Le Conseil canadien des Eglises et la Conférence catholique canadienne, suite à plusieurs années de consultations très fructueuses, ont exprimé leurs opinions sur nos documents de travail par l'intermédiaire du Conseil des Eglises sur la justice et la criminologie.

Le but de ce nouveau Conseil est de promouvoir, à travers les églises du Canada, une position commune à l'égard des questions morales qu'entraînent les domaines de la justice et de la réforme pénale, et de soumettre ses propositions à la Commission de réforme du droit. Le Conseil et la Commission se sont réunis régulièrement pendant toute l'année dernière. Des concepts pertinents tels ceux de la faute, la culpabilité, le châtiment et le dédommagement ont fait l'objet, pendant une journée spécialement consacrée à cet effet, d'un échange d'opinions entre quelque sept théologiens représentant autant d'églises et des membres ainsi que des recherchistes de la Commission. Nous apprécions beaucoup le temps et les efforts que le Conseil consacre désormais à renseigner le public sur les questions fondamentales du ressort de la réforme du droit.

que la culture, il faut la faire. Et la réforme du droit, la véritable réforme du droit, *il faut la faire.* Cela signifie que nous devons réellement nous donner beaucoup de peine pour tracer le route qui convient.

Agir

Mais une fois qu'il a tracé la route qui convient, le réformateur du droit doit se mettre au travail et réussir le voyage. Il a vu et jugé, et maintenant il doit agir. Il a vérifié ce qui ne va pas dans le droit et il a trouvé une recette pour le redresser; il faut maintenant qu'il s'efforce de faire adopter sa recette.

Comment donc nous y sommes-nous pris pour faire adopter nos recettes? De plusieurs manière différentes. La plus évidente de ces manières, celle à laquelle tout le monde pense automatiquement, consiste à recommander des mesures législatives. Nous l'avons fait beaucoup moins que ne le font habituellement des organismes de réforme du droit car, ainsi que nous l'avons souvent fait remarquer, nous ne pensons pas que le fait de modifier la loi écrite modifie nécessairement la réalité. *La Loi sur la réforme du cautionnement* est là pour en fournir la preuve. Il n'en reste pas moins que nous avons fait des recommandations d'ordre législatif. Par exemple, nos documents de travail portant sur la responsabilité stricte, les peines applicables aux infractions réglementaires, la communication de la preuve et, depuis peu, l'expropriation, présentaient des recommandations susceptibles d'entraîner une action du législateur. Outre que nous ayions introduit des recommandations de cette nature dans des documents officiels, nous en avons à l'occasion présenté d'autres de manière plus officieuse. Des membres et des chercheurs de notre section de recherche sur le droit pénal ont été invités à se présenter devant des comités législatifs et ils ont de la sorte soumis des mémoires à un comité du Sénat étudiant le *projet de loi sur le cannabis* ainsi qu'à un comité de la Chambre des communes se penchant sur le *projet de loi sur la contamination de l'environnement.*

Une autre manière de faire adopter nos recettes consiste à persuader ceux qui appliquent les lois d'agir différemment. Il est souvent possible d'apporter des modifications administratives aux manières de faire sans recourir à des lois. Nous avons déjà attiré l'attention sur le projet-pilote relatif à la communication de la preuve, à la mise sur pied duquel nous avons contribué à Montréal. Nous avons analysé, dans notre rapport annuel précédent, le projet-pilote de déjudiciarisation, dans le cadre duquel il a été possible, dans un endroit délimitée, d'aiguiller certaines affaires pénales appropriées hors du courant principal du système de justice pénale vers d'autres voies qui convenaient mieux; ce modèle est repris à l'heure actuelle dans d'autres régions. Nos travaux sur le droit de la famille nous en fournissent un autre exemple. Ceux-ci nous ont conduit à préconiser un tribunal unifié de la famille, dont l'avènement nécessiterait une collaboration étroite entre le gouvernement fédéral et les provinces; et notre incitation a abouti en certaines régions du pays à des tentatives d'unification de ce genre par la voie administrative. Une grande partie du droit est élaborée de cette manière, au moyen de techniques administratives et en grande partie, bien sûr, par les tribunaux administratifs. Des chercheurs de notre section de recherche sur le droit administratif se sont présentés devant l'un de ceux-ci, la Commission canadienne des transports, à laquelle ils ont soumis un mémoire sur la question des frais

des intervenants devant les tribunaux.

Enfin et surtout, nous avons toujours considéré la réforme du droit comme étant plutôt une question de transformation de croyances et d'attitudes, et non de modification de lois écrites. Nous avons considéré que l'attitude du public en général est sa préoccupation première. C'est pour cette raison que nous nous sommes efforcés dès le début d'engager le dialogue avec le public.

Cela n'a pas été chose facile. *Je peux appeler les esprits des profondeurs*, se vante Owen Glendower dans l'oeuvre de Shakespeare, Henry *IV. Et viennent-ils quand vous les appelez?* demande Hotspur. Comme l'a fait remarquer D.H. Lawrence, *la vie n'est pas faite de déclarations absolues; elle est tout d'appels et de responses.* Tout ce que nous pouvons faire, c'est de lancer l'appel. Il appartient au public de répondre.

Pourquoi appartient-il au public de répondre? L'une des raisons en est qu'il ne sert à rien de proposer une réforme si l'on n'est pas sûr que le but qu'elle vise est celui que l'on recherche réellement. On pourrait autrement devenir comme l'homme de la fable, qui souhaitait l'immortalité et qui, lorsque ce voeu s'est réalisé, est devenu peu à peu plus vieux, plus faible et plus malheureux, jusqu'à ce qu'il se rende finalement compte de ce qu'il avait souhaité en réalité: la jeunesse éternelle. Le malheur pour lui, c'est qu'il n'avait pas pris le temps de réfléchir.

Nous devons, dans la réforme du droit, prendre le temps de réfléchir. Prenons par exemple le crime. *Si seulement on pouvait éliminer le crime*, disent certains. Mais si c'était possible, souhaiterions-nous véritablement le faire? Souhaiterions-nous véritablement une société dans laquelle personne ne sortirait jamais du droit chemin, dans laquelle personne ne mettrait jamais en question l'ordre établi et dans laquelle personne n'aurait jamais de différends avec d'autres? Ou bien ne finirions-nous pas comme Midas, dans la légende? Le roi Midas avait supplié les dieux de lui accorder la faveur de transformer en or tout ce qu'il toucherait. Ils la lui ont accordée. Tout ce qu'il touchait se transformait en or, la nourriture qu'il absorbait, le cheval qu'il montait, sa fille qu'il embrassait. Il pria pour que les choses redeviennent ce qu'elles étaient avant que son voeu ne soit exaucé. Heureusement les dieux entendirent cette seconde prière.

Nous, réformateurs du droit, ne pouvons être assurés que les dieux seront aussi bienveillants. Nous devons éviter les fautes de ce genre. Nous devons être sûrs de ce que nous voulons réellement.

Mais ceci signifie que tous et chacun doivent être dans le coup. D'une part, ce n'est que juste: si l'on attache réellement de l'importance à la nécessité du consentement de ceux qui sont gouvernés, les réformes du droit doivent elles aussi bénéficier du consentement populaire. D'autre part, l'efficacité y gagne. *Moins le public participe au processus de planification*, dit Alvin Toffler, *plus celui-ci* perd de son efficacité. Il n'existe pas de système de freinage pour corriger des plans défectueux avant que des erreurs ne dégénèrent en désastre. Ce système de freinage, fait observer Toffler, ne peut émaner que d'un public éduqué, renseigné et intéressé.

Le public a donc besoin d'être éduqué et renseigné sur le droit et sa réforme. Mais le droit est un sujet difficile à saisir pour l'individu moyen. C'est pourquoi nous avons commandité une étude intitulée "L'accès à la loi". Elle vise à accroître chez le profane la compréhension du droit. Nous avons en outre entrepris des démarches pour rehausser le niveau de connaissance et de comprehension du droit des enfants. Enfin, dans toutes nos publications, rapports, documents de travail, documents préliminaires et autres, nous nous sommes efforcés d'écrire d'une manière aussi simple et non technique que possible, afin d'en rendre la lecture facile, intéressante et compréhensible.

Nous pensons avoir réussi dans

Comprendre l'Arctique

Même si la Commission a ses bureaux à Ottawa, Montréal et Toronto, cela n'empêche pas pour autant les commissaires et leurs collaborateurs de sillonner le pays en tous sens. Et l'Arctique n'échappe pas à cette règle. Ainsi, il y a quelques mois, la Commission envoyait son vice-président, le juge Antonio Lamer, rencontrer les populations de Frobisher Bay et de Pangnirtung en Terre de Baffin. A cette occasion, le vice-président a pu rencontrer un bon nombre d'autochtones et à peu près tous les policiers en poste dans la région est de l'Arctique. Cette visite, en plus de faire connaître la Commission et ses préoccupations à une population isolée, nous a fourni une perception plus juste des problèmes reliés à l'administration de la justice dans cette région éloignée du pays.

une certaine mesure. Les moyens d'information ont largement fait état de nos travaux sur le droit pénal, le droit de la famille et le droit administratif. Des législateurs, des juges, des avocats, des policiers et autres administrateurs de la justice ont fait d'abondantes observations sur nos documents de travail. Des professeurs de droit, des étudiants en droit, des philosophes et des organismes tel la John Howard Society nous font tenir de plus en plus de commentaires sur nos travaux. Le Conseil des Eglises et la Conférence catholique ont mis sur pied un projet d'un quart de million de dollars afin de répondre à nos efforts. Enfin, le nombre croissant de demandes d'exemplaires de nos documents montre qu'un dialogue utile et constructif avec le public est maintenant engagé. Nous nous en réjouissons, car tout comme la guerre est trop importante pour qu'on en laisse le soin aux militaires, le droit est trop important pour qu'on en laisse le soin aux avocats.

Voilà donc quelle a été notre stratégie: voir, juger, agir. Nous avons fait de notre mieux pour réaliser chacune de ces trois étapes. Et maintenant que nous approchons de la fin du mandat des premiers commissaires et que cette partie de notre voyage est presque terminée, nous estimons que bien que notre bateau de la réforme du droit ne soit pas encore parvenu au port, il n'en sera pas moins bientôt là. La terre est en vue.

Contact avec la communauté

Tous des documents de travail de la Commission paraissent dans deux journaux mensuels—le *National*, une publication de l'Association du Barreau canadien et le *Barreau*, l'organe de l'Association du Barreau du Québec.

*

Le document de travail intitulé *Les principes de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence* fut reproduit dans la Revue canadienne de criminologie.

*

Les recommandations de l'étude préliminaire intitulé le *Système canadien de paiement et l'ordinateur* ont paru dans la revue *Le Banquier et Revue I.B.C.*

*

Des membres du personnel de la Commission ont participé à des séminaires sur la réforme du droit commandités par la John Howard Society de l'Ontario et par les Sociétés de criminologie de l'Ontario, du Manitoba et des Maritimes.

*

Des Commissaires ont assisté aux séminaires des juges du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-britannique ainsi qu'à la conférence de l'Association nationale des juges des cours provinciales.

*

La Commission a soumis un mémoire au Comité du Sénat chargé d'étudier nos lois sur la marijuana, ainsi qu'au comité de la Chambre des communes qui s'est penché sur le problème de la contamination de l'environnement.

*

Plusieurs membres de la Commission participent activement aux stages de formation de la police du Conseil des ports nationaux et du Collège de police de l'Ontario. De plus, certains membres du personnel ont donné des conférences au Collège canadien de la police.

*

L'Association du Barreau canadien ainsi que les procureurs de la Couronne du Canada ont organisé des réunions avec les membres de la Commission: ils ont aussi étudié et commenté nos documents. En outre, soulignons la contribution personnelle d'un grand nombre d'avocats.

*

Depuis notre dernier rapport annuel, nous avons publié 8 documents de travail, 4 études préliminaires et 5 documents de soutien. Nous avons distribué 134,000 exemplaires de documents au cours de la dernière année. Par surcroît, 4 dépliants illustrés et 2 *Coccinelle* furent publiés et un total de 900,000 exemplaires furent distribués par tout le Canada.

la mise en oeuvre

Voilà donc quelle a été notre stratégie d'ensemble. Comment fut-elle mise en oeuvre cette année? Comment a-t-elle fonctionné en droit pénal, en droit de la famille, en droit administratif et en droit de la preuve? Et comment a-t-elle fonctionné du point de vue de la communication et de l'information?

Le droit pénal

Le droit pénal, tout d'abord. Comme l'a exprimé Winston Churchill, la manière dont une société traite ses criminels est un indice infaillible du degré de sa civilisation. C'est pourquoi, en cette matière, notre méthode en trois étapes a soulevé trois ordres de questions:

- que fait en réalité le droit pénal?
- que devrait-il faire?
- comment faire en sorte qu'il serve au mieux cette fin, et celle-ci seulement?

L'effet du droit pénal

Interrogez n'importe qui sur la raison d'être du droit pénal, et il vous répondra sans doute: *il sert à faire en sorte que le crime ne paie pas.* Le droit pénal interdit des actes répréhensibles, fixe une peine à raison de ceux-ci et punit celui qui les commet. Ceci sert à la fois les fins de la justice et celles de la prévention du crime. Selon les termes de George Eliot, *la loi est faite pour régler leur compte aux bandits.*

C'est là une *image* plutôt simpliste, mais qu'en est-t-il de la réalité, nous sommes-nous demandé? Tout d'abord, qui sont ces bandits et qu'est-ce qui les étiquette ainsi? Les actes qu'ils commettent? Ou bien est-ce leur image qui confère à leurs actes le caractère de banditisme?

Bien sûr! répond l'homme de la rue, *ce sont des bandits puisqu'ils commettent des actes de banditisme, des actes que la loi qualifie*

de mauvais.

Ce sont des choses que la loi qualifie de mauvais, certes, mais le sont-elles réellement? Réfléchissons un instant: qui fait la loi? Qui décide si tel acte est *mauvais*? Les riches, les grands, les puissants, bref ceux qui tiennent les rênes du pouvoir. Comme l'a exprimé Goldsmith, *les lois écrasent les pauvres et les nommes riches gouvernent les lois.*

Prenons par exemple ce que la plupart des gens considèrent être l'infraction-type, le vol. Il est évident qu'une loi interdisant le vol est nécessaire. Comme l'exprimait le cowboy, *il faut qu'il y ait une loi contre ceux qui trouvent des choses qu'on n'a pas perdues.* Mais la loi que nous avons convient-elle? Pourquoi certains genres de pratiques abusives sont-elles punies en tant que vol alors que certaines autres méritent le qualificatif de pratiques commerciales astucieuses? Comme on le disait dans la vieille ritournelle sur les pâturages communs,

La loi punit bien l'homme ou la femme
Qui vole l'oie dans le pâturage commun,
Mais elle laisse en liberté le plus grand coquin
Qui vole à l'oie le pâturage commun.

Dans l'état actuel du droit, il semble que les gentilshommes ne volent pas; ils sont, en mettant les choses au mieux, plus malins que les autres; au pire, ce sont des criminels aux gants blancs. En général, leurs actes ne répondent pas à la définition d'actes criminels.

C'est cependant à l'oeuvre qu'on connaît l'artisan. Jetons un regard sur les statistiques des condamnations. Qui forme le gros de ceux qui sont condamnés? Les pauvres, les jeunes, les démunis. C'est un trait commun à tous les pays occidentaux, et le Canada n'y fait pas exception. Cette conclusion est étayée dans notre étude sur les personnes déclarées coupables, en septembre 1967, au Canada, *de leur premier acte criminel. L'étude de septembre* a montré que plus du quart des gens sur lesquels portait l'échantillonnage était âgé de moins de dix-neuf ans et près des trois quarts de moins de trente ans.

Examinons maintenant les statistiques d'emprisonnement. Elles donnent les mêmes indications, mais avec une tournure singulière. Notre étude, *La délinquance des autochtones et la loi* a révélé que les Indiens, les Métis ou les Esquimaux, qui ne constituent que 1.5 pour cent de la population totale du Canada, entrent pour près de 10 pour cent dans le nombre des détenus. En Saskatchewan, près de 60 pour cent des incarcérés dans les prisons provinciales étaient en fait des autochtones. Le taux de criminalité est-il réellement cinq fois plus élevé chez ces groupes que chez le reste d'entre nous? Ou s'agit-il au contraire d'un effet de nos lois? Un sage grec a dit: *Les lois sont comme les toiles d'araignée; elles attrapent les petites mouches, mais laissent passer les gros frelons.* Nos lois sont-elles des toiles d'araignée?

Quoi qu'il en soit, suggère le sens commun, certains actes doivent indiscutablement être proscrits: le meurtre, le viol, les coups et blessures, et ainsi de suite. Ils doivent être proscrits, peu importe qui les commet, et le droit pénal est là pour ça. Il le fait grâce à la dissuasion et à la réadaptation.

Mais cela donne-t-il des résultats? Qu'en est-il de la dissuasion? La plupart des gens estiment au plus profond d'eux-mêmes que la dissuasion donne des résultats: les contraventions nous dissuadent après tout de stationner illégalement et les amendes qu'appliquent les bibliothèques nous font rapporter les livres à temps. Mais cela est-il vrai en ce qui concerne des crimes comme le viol et le meurtre, le vol et le cambriolage? Rien ne permet de conclure en ce sens. Des recherches récentes ont pu démontrer l'efficacité de la dissuasion en général et bien que certaines études d'ordre économique nous portent à croire que la dissuasion donne de très bons résultats, d'autres recherches ont, de leur côté, mis en question la valeur des premières. Tout ce qu'il est peut-être possible de faire en ce qui concerne la dissuasion, c'est de faire sienne la phrase immortelle de Tallulah Bankhead et de dire: *il y a en cela moins que ne voit l'oeil.* Nous ne savons pas en fait dans quelle mesure la dissuasion donne des résultats.

Qu'en est-il maintenant de la réadaptation? Si le châtiment ne dissuade pas, réforme-t-il? Transforme-t-il les délinquants en des citoyens honnêtes? Ici encore, nous ne pouvons rien affirmer. Il est difficile de savoir avec certitude dans quelle mesure un traitement différent appliqué à des délinquants différents prévient la récidive. Comme nous l'avons exprimé dans *L'étude de septembre, la seule sanction dont on est sûr qu'elle empêche la récidive à cent pour cent est la peine capitale.* On ne connait pas à fond l'efficacité des autres mesures.

Toutefois, il y a une chose que l'on sait: c'est que le crime ne diminue ni ne disparaît jamais. Comme l'a dit le sociologue français Quetelet, il y a plusieurs siècles, *le crime est un tribut terrible que nous payons constamment.* Mais il y a

pire, ce tribut semble augmenter: si l'on en croit les statistiques, le taux de criminalité augmente d'année en année. On a constaté, au Canada seulement, que le nombre des délits contre les biens a doublé au cours de la dernière décennie. Qui dit que le crime ne paie pas?

S'il y a une personne qui puisse dire que le crime ne paie pas, c'est la victime. Elle en dit hélas autant du droit pénal. L'un des aspects les plus tristes de notre droit pénal est certes le traitement qu'il réserve à la victime. Nous avons affaire ici à une personne qui a subi un tort, à quelqu'un qui souffre, qui brûle de colère. Et que fait-on pour elle dans notre droit? On la réduit à un rôle de spectateur ou au mieux de témoin. Devrait-elle par example avoir le droit d'exprimer son avis au sujet de la sentence? Pire que tout, le droit pénal ne fait que peu de choses pour elle quant à son dédommagement ou à son indemnisation. En fait, la victime du crime devient également la victime du système pénal, l'homme qu'on oublie. Notre système actuel concentre toute son attention sur le délinquant. La victime est l'*homme qui n'a jamais existé.*

Ce que le droit pénal est censé faire et ce qu'il fait en réalité sont donc deux choses tout à fait différentes. On attend de lui qu'il satisfasse notre désir d'empêcher des gens de commetre des actes répréhensibles. A vrai dire on ne peut être sûr que le droit pénal empêche les gens de les commettre, ou que l'on veuille vraiment que le droit les en empêche. L'esprit du citoyen est en fait étrangement scindé sur le sujet du crime. Il estime que l'on devrait s'en débarrasser et c'est pourquoi il tire de sa poche les impôts servant à financer les déboursés de la police, des tribunaux et des pénitenciers. Mais pas suffisamment car les contribuables sont trop avares pour verser aux forces de police et aux pénitenciers des sommes sufficantes pour faire leur travail plus efficacement. *Vous voulez la justice,* dit l'homme dans la pièce de Brecht, *mais êtes-vous prêts à en payer la note?* En outre, il se peut fort bien que le citoyen éprouve un amour inavoué du crime: après tout, qu'aime-t-il réellement regarder à la télévision et lire dans les journaux?

Il y a toutefois une chose que nous savons avec certitude: c'est que le droit pénal engendre un *anti-bien-être,* des amendes, des emprisonnement et des souffrances d'autres genres. Qui plus est, il engendre plus d'*anti-bien-être* au Canada que dans beaucoup d'autres pays. Notre droit pénal est plus répressif que celui de la plupart des autres pays comparables: nous emprisonnons plus de monde et nous le faisons pour des durées plus longues que la plupart des pays occidentaux. Se pourrait-il que c'est le droit pénal lui-même, et non le crime, qui engendre en partie le problème?

Une partie de ce problème est le prix que nous payons pour avoir le

Techniques mathématiques et le droit

Le problème de la rédaction des lois est complexe et n'échappe pas aux préoccupations de la Commission. C'est pourquoi elle a voulu s'enquérir de l'expérience européenne en ce domaine. A cette fin, Me Bernard Grenier, attaché de recherche à la Commission et Me Pierre Béliveau, professeur à la faculté de droit de l'Université de Montréal et conseiller près la Commission, ont séjourné durant quatre mois au Ministère de la Justice, à Paris. Leur mission consistait à étudier, dans leur réalité quotidienne, les techniques législatives françaises dans le but de les comparer aux techniques canadiennes et, le cas échéant, d'en tirer des leçons visant à améliorer ces dernières. Elle portait également sur la codification, ses avantages et ses inconvénients, et les diverses formes qu'elle peut prendre. Ils en ont profité pour se familiariser avec l'expérience d'autres pays et organismes européens, en l'occurrence la Suisse, le Conseil de l'Europe et les Communautés européennes.

MM. Grenier et Béliveau ont pu ainsi collaborer avec les légistes français à l'élaboration de projets de lois touchant entre autres, certaines modifications au Code pénal et au Code de procédure pénale visant à proposer des solutions de rechange aux courtes peines d'emprisonnement et à restreindre la détention provisoire. L'expérience acquise sera utile à la Commission dans la préparation d'avant-projets de lois dans plusieurs domaines et en particulier celui du droit pénal.

La Commission se félicite des bons rapports qu'elle a noués avec les autorités du Ministère français de la Justice et elle tient à remercier celles-ci pour leur bienveillante collaboration.

droit pénal à notre disposition. Comme nous l'avons dit dans *Les limites du droit pénal,* dans la vie on n'a rien pour rien et tout se paie. Le prix que l'on paie pour le droit pénal se décompose en trois parties: la souffrance de se voir imposer une peine, la privation de liberté lorsqu'on se voit interdire de faire certaines choses, et la perte de l'argent que l'on verse pour financer l'appareil de la justice pénale. On devrait par conséquent essayer de réduire ce coût au minimum en usant avec modération de notre droit pénal. Nous devons apprendre à nous limiter.

L'objet véritable du droit pénal

Si le droit pénal n'empêche pas les gens de devenir des criminels, que fait-il indépendamment du fait qu'il engendre un *anti-bien-être*? La réponse est la suivante: il contribue à protéger nos valeurs fondamentales.

L'homme a besoin de la société, comme nous l'avons fait valoir précédemment. Et ceci signifie la mise en commun de certaines valeurs, à tout le moins le respect de la non-violence et de la vérité. Il s'agit là de valeurs fondamentales, essentielles à toute société. Il existe par ailleurs d'autres valeurs importantes, bien que non fondamentales, que partage notre société, le respect de la liberté, de l'intimité et de la dignité humaine, par exemple.

Il est nécessaire de protéger ces deux genres de valeurs. Les valeurs essentielles doivent être protégées pour empêcher la désintégration de la société. Si tout le monde se sentait libre de recourir à la violence ou si mentir devenait pratique courante, aucune vie sociale ne serait possible. Certaines valeurs non fondamentales doivent également être protégés si la société veut conserver la physionomie qu'elle s'est donnée. Si les Canadiens en arrivaient à penser qu'il est bon que les autorités réglementent dans les moindres détails leur existence ou leur disent où ils doivent vivre, quel travail ils doivent faire et comment ils doivent s'habiller, le Canada deviendrait alors un pays d'un genre extrêmement différent.

Prenons un exemple, celui de la responsabilité stricte. Si les Canadiens étaient satisfaits d'avoir des lois punissant des gens qui n'ont jamais eu l'intention de faire le moindre mal et n'ont rien à se reprocher du point de vue moral, qu'en serait-il alors de notre *société juste*? Nous avons, au début de nos travaux sur le droit pénal, traité de cette curieuse doctrine de la responsabilité stricte, commune à la plupart des pays occidentaux, qui permet de déclarer coupables et de punir des gens qui, à tous points de vue moraux, sont tout à fait sans reproche. Nous avons recommandé de la remplacer par une doctrine de diligence raisonnable.

Un autre exemple est celui de l'aliénation mentale en regard du droit pénal. Nos règles en matière de responsabilité pénale des aliénés mentaux, qui sont fondées sur le droit britannique du dix-neuvième siècle, sont archaïques, artificielles et injustes. Nous proposons une attitude différente qui cadrerait mieux avec nos notions fondamentales de liberté et de responsabilité. Nous désirons que notre droit pénal soit ce qu'il a toujours été en *common law,* un droit s'appuyant fermement sur la notion de choix.

Nous voulons, dans ces deux exemples, celui de la responsabilité stricte et celui de l'aliénation mentale, que notre droit pénal fasse ce qu'il devrait toujours faire en tous les domaines: ne pas saper nos valeurs, mais les relever et les mettre en relief. Comment y parvient-il, néanmoins? En traitant sérieusement les actes qui sont sérieusement mauvais. Pour saisir l'importance de ce point, réfléchissons un instant combien étrange il serait que le droit pénal fasse le contraire. Combien surprenantes sont les lignes qui suivent, relevées dans une certaine émission télévisée: *la dernière fois qu'il a tué quelqu'un, un sergent de police l'a averti qu'on avait déposé des plaintes et qu'on prendrait des mesures contre lui s'il omettait de se conformer à la loi.* Ce n'est pas là la manière dont notre droit pénal fonctionne.

Comme nous l'avons indiqué dans *Les confins du droit pénal,* celui-ci sert diverses fins lorsque des valeurs sont menacées: il fournit un moyen de réponse, il formule les valeurs menacées, il contribue à inculquer celles-ci et il rassure le reste d'entre nous. Il constitue en premier lieu un *moyen de réponse.* Pour faire une comparaison, lorsque quelqu'un, ami ou collègue, décède, chacun s'estime obligé de réagir en observant une attitude grave: on reste silencieusement debout pour honorer la mémoire du défunt, on assiste à un service funèbre, et ainsi de suite. La mort est un événement grave: nous éprouvons le besoin de la revêtir de solennité. Mais il en est de même du crime. Lorsqu'un crime grave est commis parmi nous, nous ne pouvons nous contenter de lui tourner le dos, il faut que nous fassions quelque chose. Et le droit pénal constitue un moyen de faire quelque chose.

Il constitue toutefois plus qu'un simple moyen de réponse à une violation de valeurs. Que signifie

après tout le fait de tenir vraiment à une certaine valeur? Cela signifie diverses choses: cela signifie agir de certaines manières, conformer sa conduite à cette valeur, louer ceux qui y adhèrent en dépit de tentations contraires, et condammner ceux qui y contreviennent. C'est ainsi que si l'on considère réellement que le meurtre est *hors de question,* et si un membre de la société en assassine un autre, il faut que l'on *formule* le fait que l'on tient à cette valeur. C'est précisement le rôle que jouent la poursuite, le procès, la déclaration de culpabilité et l'application d'une peine au meurtrier. Tout comme des médailles pour faits de bravoure, des prix récompensant des réalisations et la canonisation des saints formulent d'une manière officielle notre respect à l'égard d'un comportement méritoire, le droit pénal formule et précise officiellement notre condamnation d'un comportement mauvais. Comme l'a dit Sir John A. MacDonald dans la pièce *Louis Riel: Ici encore, c'est le hors-la-loi qui façonne la loi.*

Il existe néanmoins un autre objet. Les valeurs doivent s'apprendre et s'affirmer. Ceci nécessite divers organismes d'enseignement et divers organismes sociaux comme les familles, les écoles et les églises. Mais l'un de ces intermédiaires, d'autant plus important que les autres semblent perdre progressivement leur rôle d'enseignement, est le droit pénal. Comme l'a dit avec sagesse Desmond Morton, le procès pénal est une pièce de moralité qui répète constamment la leçon que le meurtre, le viol, le vol qualifié et autres délits *dépassent les limites.* Ces leçons contribuent à *inculquer* la valeur que menace le criminel.

Elles servent également une autre fin: elles *rassurent* le reste d'entre nous. Elles nous rassurent en premier lieu en nous faisant voir que justice est faite. Supposons que, tandis que la plupart d'entre nous s'abstiennent d'être violents et malhonnêtes, un individu ou deux recourent au meurtre et au vol qualifié, et que l'on ne s'en occupe pas. Le reste d'entre nous aura le sentiment que c'est injuste et que nous devrions rendre la société aussi juste que possible. Le droit pénal constitue un moyen pour tenter de satisfaire cette volonté.

Il existe toutefois, tout à fait indépendamment de la question de justice, une autre raison pour laquelle nous avons besoin d'être rassurés. Si la plupart d'entre nous s'abstiennent d'être violents et malhonnêtes, même quand cela leur conviendrait, et si un ou deux individus ont impunément recours au meurtre et au vol, le reste d'entre nous va devenir cynique et désillusionné: nous aurons l'impression que nous sommes *menés en bateau.* Il y a également des chances que nous nous substituerons à la justice et que nous aurons recours à la loi du lynchage. C'est alors que disparaissent la paix, l'ordre et le bon gouvernement. D'où le besoin que nous ressentons du droit pénal.

Cette manière d'envisager le droit pénal emporte certains corollaires. L'un d'entre eux concerne sa portée, un autre la nature du procès pénal, et un autre la question du sentencing. Et tous impliquent la modération: le droit pénal est une massue dont il convient de ne pas faire usage plus souvent qu'il n'est nécessaire.

Prenons tout d'abord la *portée* du droit pénal. Selon nous, il devrait se limiter à des infractions qui, comme le viol et le meurtre, menacent gravement des valeurs essentielles ou importantes. Comme nous l'avons recommandé dans *La notion de blâme,* toutes les infractions criminelles graves devraient figurer au Code criminel. Les délits qui, comme le stationnement illégal, ne menacent pas sérieusement ces valeurs, mais peuvent revêtir un caractère antisocial, ne devraient pas véritablement faire partie du droit pénal. Il conviendrait d'écarter en ce qui les concerne la peine grave de l'emprisonnement. Et des actes qui ne menacent aucune valeur sociale et ne revêtent aucun caractère antisocial, mais relèvent plus du style personnel de vie de chacun, ne devraient en aucune manière être contraires à la loi.

Prenons maintenant le procès pénal lui-même. Il semble que sur cette question, les avocats aient

DROIT PÉNAL

Hypothèse de codification

Un groupe d'étude mis sur pieds, sous la direction du vice-président, s'est vu confier la tâche de préparer un document sur les besoins d'une authentique codification du droit pénal canadien. Ce travail comprend notamment un plan d'ensemble du code et une hypothèse de codification de la partie générale. A l'invitation de la Commission, deux éminents juristes français, les professeurs Georges Levasseur de l'Université de Paris et Raymond Gassin de l'Université d'Aix-en-Provence ont participé aux séances du groupe de travail à Montréal. Cette étude préliminaire sera rendue publique prochainement.

des opinions différentes. Un groupe considère que le procès est un tapis roulant qui fait passer les gens aussi rapidement que possible à cette partie du système pénal qui suit la déclaration de culpabilité. L'autre groupe le considère comme un obstacle normal de procédure que la poursuite doit franchir avant de pouvoir se décharger sur l'étape suivante du système.

A notre avis, ces deux groupes ont tort. Ils commettent tous deux la même erreur, celle de ne considérer le procès que comme un simple cerceau à travers lequel les prévenus doivent sauter pour passer à l'étape suivante. La seule différence entre eux, c'est qu'un groupe voudrait qu'il soit aussi facile que possible de sauter à travers ce cerceau, tandis que l'autre voudrait que ce soit aussi difficile que possible. Ces deux groupes perdent de vue que le procès remplit une fonction, qu'il ne constitue pas simplement un pas vers l'étape suivante du système, mais une étape qui forme un tout en soi.

Quelle est donc cette fonction du procès pénal? Nous rangeant à l'idée de Morton selon laquelle le procès est une sorte de pièce de moralité, nous avons fait valoir dans nos travaux sur le procès pénal que celui-ci est, en mettant les choses au mieux, un combat entre le bien et le mal, dans lequel la poursuite représente le bien et le prévenu le mal—selon la poursuite tout au moins—et dans lequel nous est fournie une sorte de découverte morale: le mal est démasqué. Le prévenu est-il réellement mauvais? A-t-il effectivement commis le crime? Son acte pouvait-il en fait se justifier d'une certaine manière? Ce genre d'acte est-il véritablement mauvais? Le procès permet de s'attaquer à des questions de ce genre. Il nous permet de parler de ce qui nous trouble et nous préoccupe, de discuter ouvertement et publiquement des choses que nous avons besoin de voir discuter.

Mais que cela signifie-t-il dans la pratique? Cela signifie en premier lieu que le procès pénal doit être réservé à des conflits dans lesquels ce genre de combat moral en public est nécessaire. Beaucoup des incidents qui viennent actuellement jusque devant les cours ne nécessitent pas de solution de ce genre; ils constituent l'aboutissement naturel et normal de la vie collective, et les gens qui vivent en groupe doivent apprendre à résoudre eux-mêmes leurs différends. Pour les aider à cet égard, nous avons mis sur pied le plan appelé *option déjudiciarisation,* dont nous avons déjà parlé et qui forme le sujet d'un document de travail et d'une série de documents de soutien. Ce qui importe ici, c'est la réconcilliation, c'est que les parties règlent elles-mêmes leurs différends et qu'elles évoluent de manière positive vers des relations plus fécondes.

Toutefois, l'option déjudiciarisation ne convient pas à certaines affaires. Elles sont bien trop graves, le conflit est devenu incontrôlable. Elles doivent faire l'objet d'un procès pénal. Ce qu'il faut dans ces cas, c'est un procès équitable, conforme à la justice et au droit pénal.

Ceci signifie deux choses. La première, c'est que les exigences de la justice doivent en dicter le résultat et qu'il ne doit pas s'agir d'un accord auquel les parties parviennent à la suite d'un marchandage. Le marchandage des plaidoyers ne saurait à notre avis se justifier. Décider de la culpabilité d'un contrevenant ou de la sentence à lui appliquer selon ce qu'il est prêt à accepter et à marchander à cet effet revient à fixer les notes d'un étudiant, non pas en fonction du travail qu'il a fourni, mais en fonction du pot-de-vin qu'il a offert à son professeur. Si un professeur n'a pas le temps d'évaluer le travail de tous ses étudiants, il faut alors moins d'étudiants ou plus de professeurs. De même, si le volume des affaires portées devant les cours est trop imposant pour les liquider sans recourir au marchandage des plaidoyers, il ne saurait y avoir de place pour le marchandage des plaidoyers dans un système pénal digne de ce nom. Il faut qu'il y ait un procès.

La seconde, c'est que ce procès doit être équitable. Ceci signifie que le prévenu doit y participer pleinement et être entendu devant la cour: il doit être un sujet et non un objet. Mais qu'en est-il s'il est incapable de plaider, par suite d'aliénation mentale ou de quelque autre invalidité? Cette question constitue le sujet de *L'incapacité de plaider,* où nous nous sommes trouvés placés en face du dilemme suivant: juger un prévenu mentalement incapable serait lui refuser un procès équitable; le déclarer incapable et ajourner le procès jusqu'à ce qu'il soit guéri, pourrait laisser planer pour toujours le chef d'accusation au-dessus de sa tête, tandis que lui-même pourrait languir dans un établissement d'aliénés jusqu'à sa mort. Nous avons recommandé un moyen de réduire cette injustice à son minimum.

La plupart des contrevenants en matière pénale sont heureusement *tout à fait* capables de plaider. Que faut-il de plus, dans leurs cas, pour que leur procès soit équitable? Nous concédons que le prévenu peut prendre part à son procès, avoir un avocat pour le représenter et bénéficier de l'assistance judiciaire s'il n'a pas les moyens de payer lui-même un avocat, mais nous considérons quand même

qu'il est dans une situation désavantagée. Pour qu'il ait dans des conditions équitables la possibilité de se défendre dans la poursuite intentée contre lui, il doit connaître sans équivoque la nature de celle-ci. La poursuite doit communiquer au prévenu une partie bien plus grande de la preuve qu'elle ne le fait habituellement. Comme nous l'avons dajà dit, nous avons fait valoir dans notre document de travail intitulé *La communication de la preuve* la nécessité d'une communication beaucoup plus étendue, tant dans l'intérêt de la justice qu'à des fins de rapidité. Ce document de travail fut l'aiguillon qui poussa des juges de Montréal à tenter une expérience à laquelle nous avons collaboré. Au lieu d'avoir recours à l'enquête préliminaire, les procureurs de la Couronne faisaient une communication complète de la preuve à la défense. Ce procédé, qui a reçu l'approbation générale, s'est révélé plus équitable que les pratiques antérieures et s'est avéré d'une efficacité considérablement plus grande. Les contrevenants qui avaient une pleine connaissance des chefs d'accusation portés contre eux ont non seulement été plus à même de préparer leur défense, mais ont été également à même de mieux comprendre, dans de nombreuses affaires, l'inutilité de contester ces chefs d'accusation. En plaidant coupable dans des affaires de ce genre, ils ont évité à des témoins l'ennui de se présenter à la barre, ils ont épargné aux jurés la nécessité de participer aux débats et ils ont réduit le temps qu'a passé sur ces affaires tout le personnel de la cour. On estime que la seule économie en argent pourrait atteindre les millions de dollars.

Le troisième corollaire de notre point de vue sur le droit pénal se rattache au sentencing. Ici encore, c'est la modération qui importe. Le châtiment blesse.

Aucun châtiment ne blesse plus, de nos jours, que l'emprisonnement. Comme l'a écrit Oscar Wilde à la prison de Reading:

Je ne sais pas si les lois sont
bonnes,
Ou si les lois sont mauvaises,
Tout ce que nous savons, nous
autres en prison,
C'est que le mur est solide,
Et que chaque jour est comme une
année,
Une année dont les jours sont
longs.

SENTENCING

Solutions de rechange

A l'occasion des délibérations sur l'usage d'un *Manuel de sentencing*, le professeur L. Hulsman de la faculté de droit de l'université Erasmus à Rotterdam se joignit à nous. Le professeur Hulsman dirige une Commission chargée d'étudier le dédommagement et l'indemnisation en Hollande. Il a déjà oeuvré près le Conseil de l'Europe.

Les statistiques pénales donnent cependant à penser que bien trop de gens sont de nos jours emprisonnés au Canada, et pour des durées bien trop longues. Peu de pays démocratiques recourent en vérité dans une aussi large mesure à la prison. Les souffrances excessives qui en sont la conséquence, l'attitude négative qui consiste à isoler des délinquants de la collectivité et les dépenses que cela entraînent—le coût estimatif annuel de l'entretien d'une personne en prison est de $14,000—nous ont amenés à recommander, dans *L'emprisonnement*, que celui-ci soit limité à deux ordres d'affaires: (1) celles où le délinquant est trop dangereux pour être laissé en liberté, et (2) celles où aucune peine d'une autre forme ne sera suffisante pour dénoncer le mal qui a été fait et pour souligner la valeur qui a été violée. Cependant, le plus rarement on aura recours à l'emprisonnement, le plus rapidement il pourra devenir inutile dans les cas de dénonciation.

Nous espérons certes que la prison pourra devenir de plus en plus inutile. D'autres formes de détermination de la peine sont tellement plus constructives, notamment le dédommagement et l'indemnisation. Nous insistons, dans *Le dédommagement et l'indemnisation*, pour que le premier devienne une considération centrale dans le prononcé de la sentence et dans la détermination de la peine, de même que sur le fait que la seconde est nécessaire pour tenir mieux compte des droits de la victime dans le système pénal. Pour rendre les amendes plus constructives et plus équitables, nous préconisons dans l'*amende* un système de jours/amendes permettant d'adapter la peine aux moyens du délinquant, de la même manière que notre système d'impôt progressif tente de réaliser une égalité dans le sacrifice en adaptant l'impôt aux moyens du contribuable.

C'est ainsi qu'en usant du droit pénal avec modération, en s'en servant pour relever des valeurs fondamentales et en ayant recours à des sentences constructives, nous pouvons parvenir à réaliser un système plus moderne, plus humain et plus civilisé de traitement des délinquants.

Le moyen de réforme

Quelle est la meilleure façon de nous assurer un système de cette nature? Quel est le moyen le plus pratique de réforme? *Les gens ne s'opposent pas à une réforme*, a-t-on dit; *ce qui leur en coûte, c'est d'être réformés par des gens qui ne sont pas meilleurs qu'eux-mêmes.* Quand il s'agit cependant d'évaluer des genres subsidiaires de droit pénal, il se peut que personne ne soit en réalité beaucoup plus qualifié que n'importe qui d'autre pour le faire. Tout ce que nous autres réformateurs du droit pouvons faire, c'est d'examiner le problème, de découvrir des solutions possibles et de tirer les conséquences de chacune d'entre elles à la lumière de ce système de valeurs générales auxquelles tient notre société. Le public doit par la suite nous remplacer. C'est à lui-même qu'il appartient de réformer ses lois.

Le droit de la famille

Si dur qu'il soit de s'attaquer au droit pénal, il est encore plus dur de traiter du droit de la famille. Le droit pénal relève indubitablement de la compétence fédérale, tandis que le droit de la famille relève à la fois de la compétence fédérale et de la compétence provinciale. Nous avons donc essayé, d'envisager la situation véritable de la famille avec ses problèmes, de juger des meilleurs moyens de résoudre ces problèmes et d'agir en coopération avec les provinces en créant un mécanisme qui permette de traiter conjointement des questions de droit de la famille. A cette fin, nous nous sommes dès le début tenus à la disposition des provinces qui désiraient nous consulter. Nous nous sommes également chargés dans une certaine mesure de mettre sur pied un comité gouvernemental interministériel, afin de favoriser une attitude commune des gouvernements fédéral et provinciaux à l'égard des problèmes du droit de la famille.

Mais nous devions tout d'abord examiner quels sont actuellement ces problèmes. Le principal parmi ceux-ci est le facteur d'évolution. Le vingtième siècle est celui de l'évolution et non un siècle de stabilisation en ce domaine, une évolution dans la notion fondamentale de la famille, une évolution dans la situation du mari et de la femme et une évolution dans les relations entre parents et enfants. Ces trois situations évolutives se manifestent par trois phénomènes actuels: le mouvement de libération de la femme, la révolte des jeunes et la révolution sexuelle.

Le mouvement de libération de la femme, tout d'abord. Celui-ci manifeste un rejet de l'image victorienne du père autocratique qui est juridiquement et socialement le seul responsable de toutes les décisions importantes touchant la famille. La mode est maintenant à l'égalité des sexes. Le principe traditionnel selon lequel *la place de la femme est au foyer* est depuis longtemps dépassé.

De même est dépassée la notion suivant laquelle *on doit voir les enfants, mais non les entendre.* Il est aujourd'hui admis que chaque membre de la famille, les enfants comme les parents, a besoin de se réaliser et de trouver sa propre voie vers le bonheur personnel. Chose encore plus importante, l'enfance n'est plus simplement considérée comme le tremplin de l'âge adulte. Aujourd'hui, nous reconnaissons au contraire ce qu'elle est vraiment: un tremplin certes, mais en outre une période qui a son existence bien à elle, une étape de la vie qui a sa propre valeur. Cette reconnaissance s'est manifestée ces derniers temps par le souci grandissant qu'on accorde aux droits des enfants.

Ce qu'il y a toutefois de plus remarquable, c'est la révolution sexuelle. Les valeurs traditionnelles et les idées *du bon vieux temps* sont remises en question, passées au crible et critiquées. Il en est même ainsi du mariage. Ils sont bien loin les jours où l'on pouvait dire *le mariage est une institution tellement belle qu'aucune famille ne devrait s'en passer.* Le public tolère de plus en plus, de nos jours, diverses sortes d'unions: le mariage à l'essai, le mariage contractuel assorti d'une option renouvelable, le mariage libre, le mariage collectif et le mariage unisexe.

Cette évolution de l'attitude du public se révèle également dans une nouvelle conception du divorce. Beaucoup d'eau a coulé sous le pont depuis que Robert Benchley a dit *on n'a pas encore écorché la surface du divorce: il est heureux que tout le monde ne soit pas divorcé.* Le divorce emporte de nos jours bien moins de tares sociales qu'auparavant. Les gens acceptent désormais que certains mariages aboutissent tout simplement à l'échec, sans que ni l'un ni l'autre des époux n'en soit principalement responsable.

Mais comment notre droit s'est-il tenu au fait de toute cette évolution? A vrai dire, il ne l'a pas fait. Nos lois ne reflètent pas l'évolution de la structure et de l'organisation de la famille survenue dans la vie

courante. Notre droit et notre jurisprudence ne traduisent l'évolution ni de nos attitudes ni de nos valeurs relatives à la famille, la sexualité et le mariage. Il n'est pas étonnant que le public canadien ait demandé, en réponse à notre questionnaire initial, que notre programme de réforme englobe le droit de la famille.

Une fois le droit de la famille intégré à notre programme, nous avons cependant rencontré une difficulté de taille. Notre tâche, pensions-nous était d'essayer de faire en sorte que le droit devienne un reflet plus fidèle des besoins de la société. C'est pourquoi le droit de la famille, avons-nous conclu, devait être repensé pour mieux s'adapter à la famille canadienne. Mais qu'est-ce donc que la famille canadienne? Nous en savons en fait très peu de chose. On peut en vérité se demander jusqu'à quel point la *famille canadienne* existe. Il semble au contraire exister différents genres de familles: la famille canadienne-anglaise, la famille canadienne-française, la famille amérindienne et la famille inuit, pour ne citer que celles-là. La vérité est que le Canada est une mosaïque: les familles diffèrent des points de vue de la culture, de l'ethnie, de la langue, de la religion, de l'idéologie et aussi d'autres manières. Dans quelle mesure existe-t-il un consensus suffisant pour constituer le fondement de notre droit de la famille? Existe-t-il une base sur laquelle on peut construire?

Quels doivent être à notre sens les fondements d'un droit viable de la famille? Quelle est en vérité notre philosophie du droit de la famille? Celle-ci part du principe que les êtres humains sont, par définition, des êtres sociaux. Ceci signifie, comme nous l'avons dit lorsque nous avons parlé du droit pénal, qu'ils ont en commun certaines valeurs, certains principes, certaines normes et certaines attitudes. Ils ont en particulier certaines valeurs communes par rapport à des questions qui préoccupent sérieusement à la fois l'individu et la société. La sexualité en est un exemple. L'éducation des enfants en est un autre.

La sexualité est l'une des motivations premières de l'activité humaine. En ce sens et compte tenu de la condition humaine et de la diversité des personnalités, elle est également une cause importante de conflits. *X* désire qu'*Y* soit son partenaire, mais celle-ci ne veut pas de lui. Où s'arrête le droit de *X* d'avoir des relations sexuelles avec elle et où commence le droit de *Y* de ne pas en avoir avec lui? Tels sont les conflits dont la vie humaine est faite et telle est la substance de la morale, de la religion, de la littérature ... et du droit. Nous ne saurions nous passer de lois en ces domaines, bien qu'elles pourraient être autres que celles que nous avons.

La sexualité est donc d'une importance vitale pour la société, mais il en est de même de l'éducation des enfants. La société doit veiller à son propre renouvellement. Qui doit avoir la responsabilité des nourrissons, des jeunes enfants et des adolescents? Comment doivent-ils être éduqués? Ce sont là des questions auxquelles toute société doit répondre, même si elle ne fournit que des réponses par défaut, en ne faisant rien ou en laissant simplement les parents se substituer à elle. Notre société répond à ces questions principalement par son droit de la famille.

Cette prémisse, donc, suivant laquelle la sexualité et l'éducation des enfants sont pour toute société des questions d'une importance primordiale, nous amène donc à conclure que toute société doit avoir un genre quelconque de cellule familiale. Il n'est pas necessaire, qu'à la mode de l'ère victorienne, cette union d'un homme et d'une femme se poursuive leur vie durant. Il n'est pas nécessaire que ce soit la famille typique à *deux parents:* des familles à parent unique, des familles à parents multiples, des communes, toutes ces possibilités peuvent être envisagées. Mais il est nécessaire d'avoir une cellule, quelle qu'elle soit. Bref, il faut qu'il y ait des aménagements particuliers pour résou-

DEUX MILLIONS

de mots

Au cours des quatre dernières années, quelque trente universitaires, avocats, juges, sociologues et autres consultants ont oeuvré sans relâche à fouiller ce domaine d'intérêt très important qu'est le droit de la famille. Il fallut pas moins de deux millions de mots pour exposer les divers aspects de ce domaine du droit dans une trentaine d'études différentes.

En sus des trois documents de travail déjà publiés sur le droit de la famille, trois autres seront mis en circulation au cours des prochains mois. De plus, des documents de soutien sont en voie d'être publiés par Information Canada.

La Commission prévoit remettre son rapport final au ministre de la Justice et au Parlement dès l'hiver prochain.

dre ces questions sociales importantes.

Compte tenu du fait qu'il existe dans notre société des aménagements de cette nature—on y trouve en fait divers genres de cellules familiales, bien que l'union typique de deux parents pour la vie soit la plus courante—quel rôle doit jouer le droit de la famille? Selon nous, il doit tenter de fournir des moyens positifs afin de résoudre les conflits familiaux. Aussi doit-il, à notre avis, favoriser et protéger l'institution fondamentale que constitue la cellule familiale.

Protéger la cellule familiale ne consiste toutefois pas simplement à nous opposer avec acharnement au divorce. La société a besoin à notre avis de cellules familiales, bien que celles-ci revêtent, comme nous l'avons fait observer, différentes formes et différentes dimensions. Mais la société a par-dessus tout besoin de cellules familiales viables. Il peut se produire des cas où la préservation d'une famille va à l'encontre du bien-être de chacun des membres qui la constituent. Des conflits d'intérêts de cette nature ne se résolvent pas avec des sermons oiseux. Les adversaires du divorce peuvent dire par exemple que *le divorce est mauvais pour les enfants.* La question véritable n'est toutefois pas de savoir si le divorce est mauvais pour les enfants, mais bien de savoir s'il est pire que l'autre solution. Vivre avec deux parents engagés dans un conflit peut être plus préjudiciable à l'enfant que de vivre avec l'un d'entre eux que le divorce a séparé de l'autre. Nous sommes toutefois encore dépourvus de données sociologiques valables sur cette question.

Par conséquent, le rôle du droit de la famille est, à notre avis, de favoriser l'épanouissement de cellules familiales viables. Ceci signifie, en premier lieu, que le droit ne doit pas en général s'immiscer dans des mariages qui vont bien. Son rôle doit se borner à encourager des aménagements conçus pour amener l'équité et l'harmonie entre les époux. La situation ayant trait aux biens des époux fait ressortir l'un des aspects les plus iniques des aménagements actuels relatifs à la famille. Nos recommandations, exposées dans notre document de travail sur *Les biens des époux,* visent à mettre les deux parties sur un pied d'égalité en vue de parvenir à une meilleure harmonie, à plus de justice et à des chances accrues de viabilité du mariage moyen.

Mais le souci de préserver les cellules familiales viables implique aussi l'intervention du droit dans le cas des mariages qui ne sont plus viables. Et il y a là, selon nous, une sorte de paradoxe. On critique souvent le droit parce qu'il accorde trop d'importance au côté pathologique: il insiste sur le divorce et non sur le mariage. Il est néanmoins tout à fait normal, dans un certain sens, qu'il en soit ainsi. Après tout, regardons l'exemple de la médecine: elle s'intéresse bien plus aux blessures et à la maladie qu'à la santé. Et c'est bien qu'il en soit ainsi. Il suffit déjà d'avoir à appeler le médecin lorsqu'on est malade. Il ne faudrait quand même pas l'appeler lorsque nous sommes en bonne santé! Il en va de même du droit: nous en avons besoin—et c'est peut-être dommage—quand les choses vont mal, mais nous n'en avons certes pas besoin quand elles vont bien. Il est donc normal que le droit de la famille s'attache à l'échec du mariage, car c'est là qu'il est nécessaire.

Qu'entend-on cependant par échec du mariage? Il ne s'agit manifestement pas d'un simple événement isolé qui se produit brusquement. Au contraire, il s'agit invariablement d'un processus lent et progressif de dégradation. Tenant compte de ce fait, un grand nombre de nos recommandations présuppose des techniques et des méthodes nouvelles qui dépassent de loin les conceptions traditionnelles du droit, des avocats et des tribunaux. C'est ainsi que nous avons recommandé l'adoption de lois et de méthodes nouvelles visant à encourager la conciliation des divergences entre époux et à favoriser le bien-être de la famille dans son ensemble, au lieu de revendiquer des *droits* personnels et de punir des *torts* matrimoniaux, et visant également à s'attaquer aux causes et non aux symptômes des échecs des mariages.

Beaucoup de ces recommandations impliquent des dérogations appréciables au régime juridique et au système judiciare existants. Nous avons, par exemple, préconisé dans *Le tribunal de la famille* de s'écarter du système contradictoire et avons aussi recommandé un large recours à des services sociaux, afin d'atténuer les injustices qui découlent des méthodes traditionnelles du droit et du système judiciare. Nous avons, dans *Les biens des époux* condamné le droit actuel en matière de biens des époux et avons proposé des modifications radicales. Depuis, nous nous sommes livrés à un examen exhaustif de la nécessité d'une réforme en profondeur de nos lois en matière de divorce et de soutien.

Voici donc quels sont selon nous les problèmes et les méthodes que nous estimons nécessaires pour les résoudre. Mais comment nous y prendre pour veiller à ce que ces méthodes soient appliquées?

Tout d'abord, nous ne perdons pas de vue qu'il est souvent impossible de prédire les conséquences

de nouvelles mesures. Nous avons donc encouragé, là où c'était possible, l'élaboration de projets-pilotes ou de projets expérimentaux destinés à mettre à l'épreuve les thèses formulées dans nos documents de travail. Un certain nombre de provinces a, depuis la publication du document sur *Le tribunal de la famille*, entrepris l'élaboration de projets-pilotes. Tandis qu'une province, la Colombie-Britannique, a élaboré seule un projet de cette nature, d'autres projets actuellement envisagés entraîneront une étroite coopération entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Selon toutes probabilités, des projets-pilotes seront lancés très prochainement au Manitoba et en Saskatchewan, plusieurs autres provinces élaborant actuellement des propositions qu'elles soumettront au gouvernement fédéral. Il ne fait pas de doute que de nouveaux projets-pilotes seront mis sur pied dans un certain nombre de régions du pays. C'est ainsi qu'en encourageant l'établissement de projets de cette nature et en leur apportant notre concours, et en favorisant la coopération fédérale-provinciale en ce domaine, nous avons à notre manière milité en faveur de la réforme du droit de la famille.

Le droit administratif

En droit administratif également, nous avons tenté de voir, de juger, d'agir. C'est surtout la première de ces opérations qui a constitué le gros de notre travail dans cette branche du droit. Seul un nombre très restreint de décisions administratives est disputé devant les tribunaux. Mais c'est grâce à ces litiges que se dégage le droit administratif. Néanmoins, cela ne nous fournit qu'une vision limitée de ce qui est en réalité un phénomène énorme, un phénomène par lequel des milliers de décisions sont rendues chaque jour. Rares sont les gens qui d'une manière ou d'une autre, échappent aux retombées de ces décisions.

Quels sont ceux qui rendent ces décisions? Et comment s'y prennent-ils? Ce sont là des questions importantes pour les personnes en cause. Ce sont en vérité des questions importantes pour chacun d'entre nous, car nous avons tous intérêt à ce que les décisions administratives soient rendues avec efficacité, sinon en toute justice.

On a écrit fort peu de choses sur le mécanisme administratif, sur la manière dont les corps constitués rendent leurs décisions. Ces corps constitués sont des fonctionnaires publics, des organismes, des offices, des commissions, des ministères et des tribunaux que le Parlement institua et dota des pouvoirs nécessaires à leurs fins particulières. Il nous a donc fallu partir de rien: il fallait prendre la mesure du problème dans son entier. Notre premier pas a donc consisté à entreprendre des études descriptives de la manière dont un certain nombre de ces corps constitués rendent leurs décisions ainsi que des pratiques et procédures qu'ils emploient. En se livrant à ces études, nos chercheurs ont tenté d'avoir une vue directe des choses, de *vivre* la vie de l'organisme et connaître ses problèmes tout au long des recherches.

Nos études se sont axées jusqu'ici sur ce que l'on pourrait appeler des organismes administratifs indépendants. Deux études d'organismes de ce genre, dont l'activité s'exerce dans des domaines très différents, sont maintenant terminées, l'une portant sur la Commission d'appel de l'immigration et l'autre sur l'Office national de l'énergie. Elles seront publiées sous peu. Nous espérons en achever sept autres au cours de l'année à venir, sur le Tribunal antidumping, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, la Commission canadienne des transports, la Commission nationale des libérations conditionnelles, le Conseil de révision des pensions et la Commission d'assurance-chômage. Nous avons entre temps diffusé, au cours de cette année, un rapport provisoire sur la Commission canadienne des transports; cette étude fait partie de l'examen de la réglementation des transports auquel le gouvernement s'emploie actuellement.

Ces études descriptives nous ont permis d'avoir une meilleure image du droit administratif et, partant, de localiser les problèmes et de les définir. Nous prévoyons en fait un rapport sur le système administratif fédéral et sur ses traits, qualités et problèmes importants. Nous tentons en ce faisant d'évaluer le système administratif, de proposer des améliorations et d'indiquer la voie pour des recherches et des réformes ultérieures.

La réforme du droit signifie toutefois plus que de voir des problèmes et d'en proposer des solutions. Elle signifie qu'il faut tenter de persuader les gens d'accepter les solutions que l'on préfère. C'est pourquoi nous avons, en prêtant notre concours à des corps constitués tenté de les aider à résoudre quelques-uns des problèmes qu'ils connaissent actuellement. Nous avons par exemple présenté des propositions à un certain nombre de tribunaux administratifs sur la question des *avis*, sur la manière dont les administrateurs disent aux gens ce qu'ils font et comment les gens

peuvent intervenir. Des chercheurs de notre section sur le droit administratif sont en outre intervenus lors d'une audition *législative* devant la Commission canadienne des transports. Ils l'ont fait afin de présenter leurs vues préalablement à des débats qui pouvaient aboutir à des modifications des règles ou des orientations de l'organisme en question. Cette intervention portait sur la question de l'allocation des dépens, notamment à l'égard de groupes de citoyens qui interviennent dans les débats de cet organisme. Nous avons de cette manière tenté de faire progresser la mise en pratique de nos propositions d'amélioration du droit administratif.

A partir de nos recherches empiriques en la matière, nous pouvons déjà établir des bases plus larges nous permettant d'envisager des questions plus générales. L'un de ces aspects a trait à la participation du public. Celle-ci augmente, ce qui a valu à de nombreux corps constitués, certaines difficultés. Des procédures conçues pour un nombre limité de parties, procédures s'appuyant souvent sur les techniques usuelles du procès, se révèlent fréquemment inadéquates quand un nombre important de parties intervient dans la même affaire. Nous étudions actuellement ce phénomène nouveau et la manière dont certains tribunaux y ont réagi.

L'expropriation

Un aspect particulier de nos travaux sur le droit administratif se rattachait à l'expropriation. En examinant cette question, nous avons découvert que quelque 1200 lois fédérales autorisent l'expropriation. Qui plus est, nous avons constaté que la plupart d'entre elles le font sans donner aux propriétaires du

Techniques de rédaction des lois

Au cours des dernières années des recherches remarquables et prometteuses ont été faites sur les applications de techniques mathématiques à certaines parties du droit. L'équipe du professeur Victor Knapp de l'Université Charles de Prague est à l'avant-garde dans ce domaine. Un de ses proches collaborateurs, le Dr Vladimir Vrecion, à la fois juriste et mathématicien, s'est rendu au Canada, il y a quelques mois, à l'invitation de la Commission.

Le professeur Vrecion est l'auteur—parfois en collaboration—d'un modèle mathématique d'analyse des pensions alimentaires, d'une analyse des chances de réhabilitation des populations de prisons, d'une formalisation pour la rédaction des textes de loi qui permet d'en vérifier la consistance et d'en détecter les lacunes; ainsi que d'un modèle général d'analyse de la cohérence d'un programme législatif en fonction des moyens proposés pour atteindre différents objectifs. Des comptes rendus de ces travaux ont paru, en dehors des pays de l'Est, en plusieurs langues, notamment en allemand, en anglais et en français.

Intéressée par ces techniques, la Commission a tenu plusieurs séances de travail avec le Dr Vrecion puis l'a mis en contact avec bon nombre de chercheurs au Canada. Ainsi, il a eu des rencontres, à l'Université de Montréal, avec les responsables du Service de Documentation Juridique et le personnel du Groupe de recherche en jurimétrie. A l'Université Laval de Québec, il a visité le groupe MODUL/Deplor et le département de mathématiques. Chez l'Editeur officiel du Québec, le nouveau système d'enregistrement des lois a permis un échange de vue intéressant. Les chercheurs du Centre de Criminologie de l'Université de Toronto ont eu des entretiens fructueux avec M. Vrecion qui fut ensuite l'hôte de Systems Dimensions Ltd. où il a retrouvé un de ses anciens étudiants, maintenant installé au Canada. A London, il fut en rapport avec l'Ecole des études commerciales ainsi que du Département de mathématiques de l'Université de Western Ontario. Finalement, à Ottawa, en plus des multiples rencontres à la Commission, il eut des entretiens avec des fonctionnaires des ministères de la Justice et des Affaires Urbaines.

Le professeur Ejan MacKaay, de l'Université de Montréal, qui a grandement contribué à l'organisation et à la réussite de cette visite, compte publier des articles conjoints avec le Dr Vrecion sur les développements incessants de l'application des techniques mathématiques au droit.

bien exproprié la possibilité de se faire entendre et sans prévoir l'indemnisation intégrale des pertes qu'ils subissent.

Dans une société moderne, l'expropriation est inévitable jusqu'à un certain point. La difficulté est de réaliser un équilibre entre les besoins de la société et la nécessité de rendre justice à chacun. Nous avons estimé, à la lumière des recherches et des comparaisons que nous avons effectuées avec ce qui se passe dans un certain nombre de juridictions, que la solution au problème réside dans une loi équitable de l'expropriation, incorporant certains principes essentiels. Les personnes touchées par l'expropriation doivent être traitées de la même manière. Elles doivent être en mesure de déterminer leurs droits et d'en comprendre la nature. Une audition publique doit précéder la décision d'expropriation. Une indemnisation doit être prévue à raison de toutes les pertes subies. Il doit enfin être rendu compte, sur le plan politique, de la décision définitive d'exproprier.

Ces principes essentiels d'un droit équitable de l'expropriation ne sont en aucune manière uniformément garantis au Canada, en dépit des améliorations qu'a apportées la *Loi sur l'expropriation* de 1970. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé une nouvelle loi uniformisée pour régir toutes les expropriations fédérales. Cette loi serait modelée sur la *Loi sur l'expropriation* de 1970, mais comporterait un certain nombre de variantes et d'améliorations. Parmi celles-ci figureraient des auditions qui permettraient une évaluation impartiale des expropriations envisagées, une indemnisation en faveur des propriétaires des dépenses effectivement et raisonnablement engagées, une solution subsidiaire moins onéreuse qu'une action en Cour fédérale du Canada pour les propriétaires qui réclament de petites sommes, et des dispositions particulières visant à assurer une protection équivalente à des propriétaires dont les droits sont modifiés par suite de l'acquisition et de l'expropriation de terrains par des compagnies de chemin de fer et de pipelines.

Nous avons réuni ces propositions dans un document de travail sur *L'expropriation*, qui a été publié et largement diffusé.

Le système canadien de paiement

Dans ce domaine également, nous apprenons encore à voir et à comprendre. La technologie bourgeonnante de l'ordinateur est en train d'élaborer rapidement le système de paiements de l'avenir, alors que nous tentons de faire face aux problèmes contemporains et même à ceux d'hier, avec des outils démodés. Il semble qu'hier encore, la forme habituelle de paiement était le paiement en espèces; aujourd'hui, c'est le chèque. Et bien que ce mode de paiement se développe à un rythme phénoménal, les cartes de crédit les remplacent de plus en plus. Les paiements électroniques instantanés remplaceront bientôt ces deux systèmes dans nombre d'opérations.

Au départ, notre enquête ne visait que l'examen de la loi régissant les chèques, la *Loi sur les lettres de change*, en conformité du mandat que nous avions reçu de revoir et de moderniser systématiquement les lois du Canada. Mais nous sommes rapidement arrivés à la conclusion qu'un simple replâtrage de cette loi désuète était insuffisant et que ce dont nous avions besoin, c'était de connaître les modes de paiement en usage à l'heure actuelle et ceux qui sont en cours d'élaboration. Ceci nous a amenés à un examen du système automatisé de paiements de l'avenir. Cette question a fait l'objet d'une étude préliminaire intitulée *Le système canadien de paiement et l'ordinateur: quelques questions pour la réforme du droit*, publiée l'automne dernier.

Dans ce document de travail ne figurent pas seulement ce que nous avions observé, mais également notre évaluation de la situation. Notre jugement nous a amenés aux conclusions suivantes. En premier lieu, lorsque les systèmes de paiements seront automatisés, beaucoup de pratiques qu'exige actuellement la loi et qui reposent sur l'emploi du papier-monnaie deviendront non rentables et inutiles, et il conviendra alors de ne pas obliger les banques à les maintenir. En second lieu, le système de paiements de l'avenir doit être conçu pour répondre aux besoins du consommateur: il doit comporter en lui-même les droits et les recours dont celui-ci doit nécessairement bénéficier. Mais il faut, pour que les consommateurs connaissent les droits et les recours mis à leur disposition, qu'ils comprennent ce système. Ceci signifie qu'il faut des techniques nouvelles pour favoriser cette compréhension, que la conception de ce système ne doit pas être laissée uniquement aux soins des institutions financières. Enfin, il ne doit être accordé à aucune partie du monde financier un avantage injustifié sur ses concurrents. Dans une économie libre, on ne peut permettre à une institution participante de dicter ses volontés aux autres.

Pour tentir de mettre en oeuvre les conclusions qui précèdent, nos

chercheurs ont collaboré à une étude du système de paiements qu'avait entamée le gouvernement. Nous proposons de plus de continuer notre participation au sein du comité interministériel récemment créé, afin de fouiller plus avant ces questions. Nous pourrons de cette manière faire progresser nos vues, notamment sur les questions que nous venons de délimiter, questions touchant à un domaine aussi technique et d'une évolution aussi rapide que celui-ci, ce qui constitue le meilleur moyen de contribuer à la réforme du droit.

La preuve

Le procès constitue la pièce maîtresse du système judiciaire. Mais que révèle le procès en y regardant de près? Un enchevêtrement de règles techniques et souvent arbitraires qui semblent empêcher les témoins de dire la vérité telle qu'ils la connaissent. Une preuve qu'accepteraient tous les gens raisonnables se révèle irrecevable parce qu'il s'agit d'un ouï-dire ou pour quelque autre raison. Il en résulte des finesses de procédure et des utopies, des retards et souvent une augmentation des frais.

Comment est-il possible d'améliorer le droit de la preuve? Comment peut-on le faire répondre aux besoins de la société? Nous devons tout d'abord comprendre pour quelle raison nous avons des lois en matière de preuve. Celle-ci est simple: dans un système judiciaire contradictoire tel que celui que nous avons au Canada, c'est aux parties elles-mêmes qu'il appartient de présenter la preuve, de sorte qu'il doit tout naturellement y avoir des règles pour les guider sur les questions que la cour doit examiner; aucun système judiciaire rationnel ne pourrait laisser aux parties une liberté absolue.

Il est donc naturel que les juges aient élaboré des règles de preuve. Malheureusement, toutefois, la doctrine des précédents en *common law* est telle qu'au cours des années, ces règles sont devenues trop lourdes et trop complexes. Etant donné que les questions en matière de droit de la preuve surgissent souvent d'une manière inopinée dans le feu du procès et qu'on doive y répondre sous l'inspiration du moment, il est souhaitable d'avoir un ensemble relativement simple et clair de règles de la preuve.

Comment néanmoins allons-nous parvenir à des règles simples de cette nature? La méthode que nous avons adoptée est la suivante. Nous avons d'abord mis sur pied la section sur la preuve afin d'examiner le droit en profondeur. Nous avons ensuite présenté des propositions provisoires d'amélioration, lesquelles furent soumises à la critique de la profession juridique. Un groupe de travail spécial a étudié la réaction de ces professionnels, lors de réunions publiques et à l'occasion de communications écrites. Nous avons maintenant, à la lumière de cet examen, établi un document de travail exposant les principes sur lesquels reposent nos propositions. Ce document de travail paraîtra sous peu. Il considère la preuve comme un tout et, au lieu de mettre de l'ordre ici et là dans le droit, il tente d'énoncer une solution d'ensemble.

La communication et l'information

Comme nous l'avons dit auparavant, le processus de réforme du

CRITIQUE CONSTRUCTIVE

des avocats militaires

Depuis sa création, la Commission a entretenu des relations suivies avec le juge-avocat général des Forces canadiennes et, au cours de cette dernière année, elles sont devenues de plus en plus fructueuses. Sur l'invitation du Brigadier général J. M. Simpson, le président de la Commission ainsi que deux membres du personnel ont assisté pendant une journée à la conférence annuelle du juge-avocat général tenue à la Base des Forces canadiennes de Trenton.

Ils ont examiné, de concert avec les avocats militaires, les propositions mises de l'avant par la Commission en vue de modifier le droit de la preuve. Ce dévoilement d'un avant-projet important au cours d'une séance de travail a suscité une critique honnête et constructive de grande valeur à la Commission.

Fait intéressant à noter, les Forces canadiennes ont acquis au cours de plusieurs années, une vaste expérience d'utilisation de leurs propres Règles de procédure qui, effectivement, ne sont pas étrangères à un système de codification.

droit auquel nous croyons exige un dialogue permanent avec les gens, les gens qui s'intéressent au droit et à l'évolution. Nombre de gens intéressés et pleins de talent ne sont toutefois pas disposés à assumer, ni même à tenter d'assumer, un rôle appréciable dans la réforme du droit. Ils se tiennent timidement à l'écart de la complexité et de la confusion tant de la forme que de la substance du droit. Ceci est assez naturel, car une grande partie des lois est difficile à comprendre et beaucoup de nos lois actuelles sont incompréhensibles pour qui n'est pas habitué au jargon juridique. Il en résulte qu'une attitude honnête à l'égard de la réforme du droit est de fournir au public des moyens de parvenir utilement jusqu'au droit lui-même. C'est précisément ce que nous avons commencé à faire l'année dernière.

Nous avons commandé une étude portant sur *l'accès aux lois*. Un groupe d'avocats, de journalistes et de bibliothécaires a examiné divers moyens de présenter le droit actuel de manière à fairer en sorte que les lois du Canada soient accessibles à tous. Ceci exigerait une nouvelle rédaction de nombreuses lois et des méthodes différentes de diffusion de nos recueils de lois. Avoir un public renseigné exigera sans doute l'intervention du gouvernment en ce sens.

Un groupe particulier requiert à notre avis un traitement spécial: ce sont nos enfants. Il est tout d'abord nécessaire qu'ils commencent à apprendre ce qu'il er est du droit aussi rapidement que possible si nous voulons que le monde profane devienne réellement renseigné et sensibilisé à la chose juridique: on ne saurait commencer trop jeune dans la vie à apprendre le droit. Il est en second lieu nécessaire que le droit leur soit présenté d'une manière simple et attrayante. C'est précisément à cet effet qu'un journal de Montréal, est actuellement en train d'expérimenter, avec notre concours, diverses techniques de présentation aux enfants des réalistes des lois et des méthodes législatives d'une manière à la fois informative et divertissante. Ce journal a recours à des bandes dessinées, des énigmes et des devinettes, toutes conçues pour faire comprendre aux enfants le processus judiciaire.

Le fruit d'une expérience commune

L'une des premières tâches acceptées par la Commission fut l'étude du droit de la preuve au Canada. Nous avons pris connaissance du American Model Code of Evidence et avons eu la bonne fortune de profiter de l'expérience du juge Spencer Gard de la Cour suprême du Kansas qui fut l'un des instigateurs de ce code.

Le juge Gard nous a fait voir quelques-unes des difficultés qu'il fallait envisager dans toute tentative d'implantation d'un code de la preuve au Canada. Il nous a expliqué la manière dont les Etats-Unis s'y sont pris pour faire adopter ieur code.

Chacune des deux entreprises décrites ci-dessus met en lumière la première étape de notre méthode. Quiconque désire réformer la loi doit la connaître. De nouveaux modes de présentation peuvent rendre cela possible. Nous voyons là le modèle d'enseignement de la réforme du droit. L'enseignement mène à la connaissance et la connaissance à l'action réciproque en voie d'évolution.

Toutefois, il ne suffit pas seulement de connaître le droit. Une connaissance de celui-ci n'amène pas toujours la compréhension du système dans lequel nous oeuvrons. Nous devons ici adopter une attitude différente à l'égard de la réforme du droit. Il nous est nécessaire de provoquer le genre d'évolution administrative qui peut être mise en oeuvre sans avoir officiellement recours à l'adoption de lois. Nous avons par exemple, dans le domaine de *la communication de la preuve*, envoyé un questionnaire à environ un millier de criminalistes, afin de découvrir deux choses fondamentales: leur manière de pratiquer le droit et leur opinion sur la réforme de cette pratique.

Nous avons publié les résultats de cette enquête tant dans notre document de travail que dans un rapport statistique particulier. Les avocats peuvent avoir recours à ce rapport pour voir comment les autres gens procèdent face à une situation identique; nous nous servons de ces résultats pour voir ce que pensent les avocats. De cette manière, le changement intervient d'un certain nombre de façons, les avocats peuvent améliorer leur manière personnelle de pratiquer, les institutions peuvent tenter une réforme administrative et nous, nous pouvons comprendre et faire nôtres les sentiments de la profession juridique lorsque nous formulons les idées nouvelles. Ceci constitue pour nous une méthode efficace d'évolution sociale, une méthode dont nous savons qu'elle est plus rapide, qu'elle a plus de valeur et,

qu'à certains égards, elle est plus satisfaisante qu'une nouvelle législation.

Le document sur *La déjudiciarisation* a nécessité une démarche différente. Nous avons, dans ce cas, essayé de mener une action conjuguée avec des collectivités, car sans l'appui et la participation de celles—ci, la déjudiciarisation n'a aucune chance de succès. C'est ainsi que nous avons assisté à des colloques et à des réunions au sein de la collectivité, afin de discuter de la déjudiciarisation, passant une journée dans une région et demandant aux gens de nous dire ce qu'ils en pensaient. De cette manière, les gens eux-mêmes entament un processus de réforme du droit, et nous revenons à Ottawa pour insérer ces idées dans nos propositions en voie d'élaboration. Nous considérons que notre rôle ici est de tenter d'instiller des idées et de contribuer à formuler des plans que des groupes, des associations et des collectivités peuvent mettre à profit pour résoudre un problème dans leur région.

Nous ne nions pas pour autant l'importance d'une réforme législative. Nous nous rendons toutefois compte que nos législateurs sont constamment appelés à voter sur des projets de lois dont les auteurs ne peuvent garantir qu'ils seront efficaces. Une manière de garantir cette efficacité et de s'assurer une connaissance pratique plus détaillée avant de faire des recommandations au Parlement consiste pour nous à tirer profit de projets-pilotes.

Toute réforme du droit est en définitive un saut dans l'inconnu. C'est pourquoi une réforme législative doit suivre une période d'expérimentation, d'évaluation et de synthèse. Une période d'expérimentation, tout d'abord, au cours de laquelle ceux qui proposent la loi nouvelle examinent des formes et des méthodes différentes et les mettent à l'essai dans des domaines différents. Une période d'évaluation, ensuite, au cours de laquelle les diverses méthodes sont évaluées et une décision est prise quant à l'idée la plus praticable. C'est ainsi que dans le domaine du tribunal de la famille, nous avons collaboré avec divers ministères et organismes du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux pour faire en sorte que les crédits nécessaires soient alloués

COCCINELLE

Le petit monde

— s'instruire en s'amusant —

Le travail de la Commission de réforme du droit ne vise pas uniquement les adultes. Les enfants aussi peuvent d'instruire au sujet du droit, du gouvernement, de l'administration de la justice et de la réforme du droit par *Coccinelle*—le supplément illustré du journal hebdomadaire *Dimanche Matin*. Des questions et des réponses pertinentes y sont présentées sous forme de mots-croisés et de jeux agrémentés de bandes dessinées qui rend l'apprentissage à la fois intéressant et amusant.

Cette année, nous avons publié trois suppléments de ce genre. Leur distribution englobe surtout les écoles françaises du Québec et de l'Ontario ainsi que les caisses populaires au Québec qui ont servi de centres de diffusion.

De plus, nous avons commandité un concours au sujet des institutions du gouvernement du Canada. Le gagnant, Patrick Leroux, âgé de 9 ans, de Saint-Laurent, Québec, fut notre invité à Ottawa pendant deux jours. Accompagné de ses parents, il a rencontré le président de la Commission, le directeur général des élections, son député fédéral, le ministre de la Justice, le Président du Sénat, l'Orateur de la Chambre des communes, le Premier ministre et le Gouverneur général. En somme, ce fut une expérience sur le vif du processus législatif canadien.

pour l'essai de tribunaux-pilotes de la famille; puis, nous avons ensuite subventionné un projet de recherche pour examiner les différentes méthodes de mise en oeuvre d'un tribunal de la famille à juridiction intégrale. Grâce à ces connaissances, nous pouvons alors regrouper les divers résultats des essais en une proposition que les législateurs seront à même d'étudier.

Jusqu'à quel point pouvons-nous cependant évaluer une législation existante et des programmes gouvernementaux? Aucun organisme ne propose de modifications s'il pense que le besoin ne s'en fait réellement sentir. Une telle évaluation exige toutefois des renseignements tant sur l'ampleur des problèmes existants que sur la mesure dans laquelle une modification s'impose. Cette nécessité peut se dégager soit d'examens périodiques d'une situation existante, soit de la réaction du public, mais dans un cas comme dans l'autre, cette appréciation et cette évaluation préalables sont essentielles à nos travaux.

Une évaluation exige toutefois des statistiques suffisantes. Or le Canada n'en possède pas. Nous ne disposons pas, au Canada, d'une base suffisante de données qui permettrait à des planificateurs de la politique sociale d'évaluer leurs travaux. Ceci signifie que même les décisions les plus simples sur l'efficacité des lois et des programmes actuels deviennent coûteuses et sont lentes à venir. Chose plus importante, nous ne disposons d'aucun moyen de prédire et par suite de prévenir les difficultés futures.

Ceci nous amène à parler de Statistique Canada. Quel rôle cet organisme doit-il à cet égard? Un comité fédéral et un groupe de travail inter-gouvernemental ont été mis sur pied pour examiner les besoins éventuels de données statistiques. Nous sommes membres de chacun de ces deux organismes, car nous sommes convaincus que l'acquisition de données d'évaluation suffisantes et satisfaisantes constitue la fondation essentielle de toute réforme du droit digne de ce nom.

Prenons l'exemple des statistiques pénales. Le genre de crime dont nous sommes tous au courant est par définition le crime inhabituel, suffisamment sensationnel et intéressant pour qu'il fasse la manchette des journaux et que les média en tire un divertissement. Le paradoxe, dans ce cas, réside dans le fait que la criminalité de tous les jours, les vols peu importants, les infractions mineures en matière de drogue, les voies de fait ordinaires, ne font peut-être pas de bons reportages, mais si on en tenait compte, on pourrait aboutir à des lois plus appropriées. Cette manière d'envisager le crime et le droit pénal n'est toutefois pas facilement acceptée, car on ne dispose pas de moyens d'obtenir des données sur ce genre de crime. Une réponse à ceci consisterait à tenter de réorganiser nos méthodes de rapport sur le crime, ce qui serait à certains égards une modification mineure, mais une modification qui pourrait accroître dans une large mesure nos connaissances de la criminalité.

C'est donc de cette manière que nous nous sommes efforcés de passer par les stades de l'observation, de l'évaluation et de l'éducation pour en arriver à la modification et à la réforme. Nous nous sommes efforcés de voir, de juger, d'informer et d'agir. Chaque étape a eu sa place dans la réforme du droit. Chaque étape a joué son rôle pour nous mener bientôt là ...

DÉPLIANTS

Mini-version

La publication des documents de travail n'est qu'une façon de consulter le public. La Commission a aussi publié un certain nombre de petits dépliants illustrés qui résument brièvement le fruit des recherches consignées dans nos documents et qui présentent nos propositions de réforme.

Le tribunal de la famille a trait à notre premier document de travail: il démontre la nécessité d'avoir un seul tribunal qui réglerait tous les problèmes en matière de droit de la famille. La brochure intitulée *Coupable ou non coupable* discute le bien-fondé du rôle important, à notre avis, que la moralité doit jouer dans notre droit pénal; *La victime vs le délinquant* préconise le dédommagement et le règlement hors-cours plutôt que l'emprisonnement. En dernier lieu, *Des témoins et des accusés* considère la procédure de la communication de la preuve avant le procès au Canada.

Les dépliants sont distribués dans les bureaux d'aide juridique, les tribunaux et les bibliothèques; les services de police les utilisent à l'occasion de causeries. Ils sont disponibles sur demande écrite à la Commission.

conclusion

Il y a, a dit Christopher Morley, *trois éléments qui font l'agrément de la vie: apprendre, mériter et désirer.* La réforme du droit ne comporte-t-elle pas trois éléments analogues? Nous avons besoin, pour améliorer le droit d'apprendre où nous sommes, de mériter le droit d'accéder à un meilleur endroit ou nous rendre et désirer nous y rendre, en d'autres mots nous y engager véritablement. Bref, nous devons voir, juger, agir.

Chacune de ces démarches a eu sa place tout au cours de nos travaux. Non pas qu'elles soient toujours restées tout à fait indépendantes les unes des autres. Dans la réforme du droit comme en beaucoup d'autres domaines, travailler est une façon d'apprendre, de sorte que voir, juger et agir se recoupent souvent. Mais chacune demeure une étape nécessaire du voyage vers des lois meilleures.

Il s'agit là, bien entendu, d'un voyage sans fin. Il peut sembler à certains que c'est un voyage au cours duquel, comme l'a dit Stevenson, *voyager avec confiance est une meilleure chose que d'arriver, et le succès véritable est de se donner du mal.* Les moyens ont pour eux plus d'importance que la fin. D'autres ont un point de vue différent: pour eux, seule la fin compte, et peu importe de quelle manière on y arrive. Notre expérience nous a toutefois permis, en adoptant notre stratégie d'une triple démarche, de voyager avec confiance tout en arrivant au but. Notre odyssée fut intéressante, et nous approchons enfin de la destination que nous désirions atteindre. Dans les termes Joachim du Bellay,

Heureux qui comme Ulysse a fait
un beau voyage
Ou comme celui-là qui conquit la
toison.

Voyager et conquérir sont tous deux nécessaires.

études commanditées

en cours en 1974-75

LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT PÉNAL ET L'INFRACTION

BELIVEAU, Pierre, professeur, faculté de droit, Université de Montréal
Étude sur la rédaction des lois auprès du ministère de la Justice du gouvernement français en France

DUMONT, Hélène, professeur, faculté de droit, Université de Montréal
L'ignorance de la loi

GASSIN, Raymond, professeur, faculté de droit, Université de Montréal
Étude critique des travaux en droit pénal

GIGEROFF, A. K., recherchiste, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto
Recherche empirique: les infractions d'ordre sexuel prévues par le Code criminel du Canada

HACKLER, James C.
Les dossiers de police et les rapports écologiques du crime

HOGAN, B., professeur, faculté de droit, Université Leeds, Angleterre
Conseiller dans le domaine du droit pénal

HOOPER, Anthony, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York
Le vol et les infractions connexes

LEVASSEUR, G.
Conseiller en vue d'une réforme du code pénal

LEVY, J. C., professeur, faculté de droit, Université de la Saskatchewan

Éléments psychologiques et matériels de l'homicide

MOREL, André, professeur, faculté de droit, Université de Montréal
L'accueil du droit pénal anglais au Québec

MORTON, J. D., professeur, faculté de droit, Université de Toronto
Études relatives à la classification des infractions:
- délits mineurs
- procédure des délits mineurs
- la preuve des délits mineurs
- délits graves
- procédure des délits graves

POPOVICI, Hadrian
Étude sur l'outrage au tribunal

SAMEK, R. A.
Les aspects moraux de la législation pénale

STUART, D. R.
Étude sur la conspiration

TURNER, R. E., directeur-associé, Clarke Institute of Psychiatry, Toronto
Étude critique, du point de vue de la psychiatrie, des documents préliminaires de la section de recherche sur les principes généraux du droit pénal

UNIVERSITÉ DE SUDBURY
Étude sur l'euthanasie

UNIVERSITÉ DE TORONTO, Département de Philosophie, Centre de criminologie.
Préparation d'un rapport intitulé "Étude sur le viol au Canada"

LA PROCÉDURE PÉNALE

ATRENS, Jerome, professeur, faculté de droit, Université de la Colombie-Britannique
Procédure de première instance et l'appel en matière d'infractions graves

GORDON, G. H.
Étude comparative de la procédure et du droit pénal écossais et de la procédure et du droit pénal canadien particulièrement en ce qui a trait au champ d'étude de la Commission en droit pénal

GUIL, Roger
Analyse du projet pilote sur la communication de la preuve

MACKAAY, Ejan, professeur, directeur adjoint, DATUM/SEDOJ, faculté de droit, Université de Montréal
Les étapes préliminaires au procès dans la procédure pénale (Phase II)

LES PEINES ET LE TRAITEMENT

BARTLETT, George, avocat, Toronto
Étude empirique en matière de vol, fraude, déjudiciarisation et criminalité eu égard à l'étude sur le East York

THE JOHN HOWARD SOCIETY OF ONTARIO
Rédaction d'un document de recherche sur les droits de l'homme et les méthodes correctionnelles

FERGUSON, Gerry
Recherche en matière des ordonnances d'hôpital et participation aux documents de travail portant sur le processus pénal et l'aliénation mentale

GERSTEIN, Dr. Reva
Étude relative aux examens psychologiques et aux procédures d'évaluation qui ont actuellement cours ou qui seront utilisés à l'avenir dans le but de procéder à la sélection des policiers ou à l'attribution de leur tâche

PARKER, Beverley
Étude sur la probation

PERKINS, C. E., juge
Étude empirique portant sur les peines concurrentes

PITMAN, L. R. & KATZ, A. J.
Recherche préliminaire traitant du "Pilot Alberta Restitution Centre"

SCACE, Anne
Mise en application de la déjudiciarisation

DROIT DE LA PREUVE

DELISLE, Ronald J., juge provincial, Kingston
Étude sur l'authentification et l'identification

DOOB, Anthony, professeur, faculté de psychologie, Université de Toronto
Étude critique, du point de vue de la psychologie, des documents préliminaires de la section de recherche sur la preuve

SCHIFF, S. A., professeur, faculté de droit, Université de Toronto
Étude critique, du point de vue des fondements des règles de la preuve, des documents préliminaires de la section de recherche sur la preuve.

DROIT DE LA FAMILLE

AMREN, Bergen
Évaluation des mécanismes du projet-pilote de la Colombie-Britannique sur le tribunal de la famille à juridiction intégrale

BISSON, Alain, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa
Les causes de nullité des mariages contractés sous le régime du Code civil et de la "Common Law" au Canada

COHEN, Ronald
Rédaction d'un document de recherche sur la fragilité des témoignages des enfants

FORTIN-CARON, Denyse
Conseillère attachée au document de travail sur le divorce

FRASER, Murray, doyen, faculté de droit, Université de Victoria
Conseiller en matière de droit de la famille; participation au document de travail sur le divorce

HOGARTH, Flora M.
Étude sur les rapports entre les services du tribunal de la famille à juridiction intégrale et les services communautaires en Colombie-Britannique

LEVINE, Saul V., professeur agrégé, facultés de psychiatrie et de psychologie, Université de Toronto
Étude critique des travaux en droit de la famille

LONDON, Jack R., professeur, faculté de droit, Université du Manitoba
Les impôts et la famille

RAE-GRANT, Quentin, professeur de psychiatrie de l'enfance, surintendant de la psychiatrie, Hospital for Sick Children, Toronto
Étude critique des travaux en droit de la famille

SAUNDERS, Ivan B., professeur, College of Law, Université de la Saskatchewan
L'entretien des personnes à charge dans les procédures de divorce et d'annulation

STEWART, Lorne, juge
Le jeune délinquant et le tribunal de la famille

DROIT ADMINISTRATIF

BRUCE DOERN & ASSOCIATES LTD., Ottawa
Étude de la Commission de contrôle de l'énergie atomique

HYSON, Stewart, professeur, département des sciences politiques, Université de Carleton
Préparation d'un rapport traitant de l'évolution des tribunaux administratifs de juridiction fédérale

LUCAS, Alastair
Étude du Conseil national de l'énergie

PELLETIER, RÉJEAN, ET ANDREWS, CAROLINE, Département des sciences politiques, Université d'Ottawa
Étude sur les nominations aux conseils relevant du gouvernement fédéral

ÉTUDES DIVERSES

ATKEY, OSLER & HANSON, Toronto
Préparation d'un rapport portant sur le respect des lois sur le Dimanche

COTLER, Irwin, professeur, faculté de droit, Université McGill, Montréal
L'égalité de tous devant la loi

SMITH, J. C., professeur, faculté de droit, Université de la Colombie-britannique
Études théoriques portant sur la finalité du droit

SZABO, Denis, directeur, Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal
Rédaction d'un questionnaire s'appliquant à un échantillonnage de la population afin d'évaluer sa connaissance des lois et de l'administration de la justice.

TURNER, R. E., Clarke Institute of Psychiatry, Toronto
Conseiller en matière psychiatrique se rapportant aux recherches entreprises par la Commission

les publications

disponibles à Information Canada

1. LA PREUVE—DOCUMENTS PRÉLIMINAIRES:
   1. L'HABILITÉ ET LA CONTRAINTE À TÉMOIGNER
   2. LA FORME DE L'INTERROGATOIRE
   3. LA CRÉDIBILITÉ
   4. LA MORALITÉ

   L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 86 pages (français), 65 pages (anglais). Août 1972 (deuxième tirage). No cat. J32-3/1. Prix: Canada—$2.00. Autres pays—$2.40.

2. LA PREUVE—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE:
   5. LA CONTRAINTE DE L'ACCUSÉ ET L'ADMISSIBILITÉ DE SES DÉCLARATIONS

   L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 48 pages (français), 42 pages (anglais). Janvier 1973. No cat. J32-3/2. Prix: Canada—$2.00. Autres pays—$2.40.

3. LA PREUVE—DOCUMENTS PRÉLIMINAIRES:
   6. CONNAISSANCE JUDICIAIRE
   7. OPINIONS ET TÉMOIGNAGES D'EXPERTS
   8. FARDEAUX DE LA PREUVE ET PRÉSOMPTION

   L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 71 pages (français), 67 pages (anglais). Juillet 1973. No cat. J32-3/3. Prix: Canada—$2.00. Autres pays—$2.40.

4. LA PREUVE—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE:
   9. OUÏ—DIRE

   L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 22 pages (français), 20 pages (anglais). Mai 1974. No cat. J32-5/1974. Prix: Canada—$2.00. Autres pays—$2.40.

5. LA PREUVE—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE:
   10. L'EXCLUSION DE LA PREUVE ILLÉGALEMENT OBTENUE.

   L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 41 pages (français), 36 pages (anglais). Novembre 1974. No cat. J32-3/10. Prix: Canada—$2.00. Autres pays—$2.40.

6. LA PREUVE—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE:
   11. CORROBORATION

   L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 19 pages dans chaque langue. Juin 1975. No cat. J31-7/1974. Prix: Canada—$2.00. Autres pays—$2.40.

7. LA PREUVE—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE:
   12. LE SECRET PROFESSIONNEL DEVANT LES TRIBUNAUX
   L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 28 pages (français), 26 pages (anglais). Juin 1975. No cat. J32-3/11-1975. Prix: Canada—$2.00. Autres pays—$2.40.

8. RAPPORT SUR L'ENQUÊTE PORTANT SUR LA COMMUNICATION DE LA PREUVE AVANT LE PROCÈS EN MATIÈRE PÉNALE—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE:
   L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 126 pages (français), 116 pages (anglais). Décembre 1974. No cat. J31-6/1974. Prix: Canada—$5.00. Autres pays—$6.00.

9. LE SYSTÈME CANADIEN DE PAIEMENT ET L'ORDINATEUR—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE:
   L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 98 pages (français), 80 pages (anglais). 1974. No cat. J31-3/1974. Prix: Canada—$5.00. Autres pays—$6.00.

10. RÉPERTOIRE DES POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE
    L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 7½ X 10 po., 1025 pages. Août 1975. No cat. J31-9-1975. Prix: Canada—$19.75. Autres pays—$23.70.

    DOCUMENT DE TRAVAIL 1—TRIBUNAL DE LA FAMILLE
    L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 57 pages (français), 55 pages (anglais). Janvier 1974. No cat. J32-1/1-1974. (épuisé)

11. DOCUMENT DE TRAVAIL 2—DROIT PÉNAL—LA NOTION DE BLÂME—RESPONSABILITÉ STRICTE
    L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 44 pages (français), 38 pages (anglais). Février 1974. No cat. J32-1/2-1974. Prix: Canada—$2.00. Autres pays—$2.40.

12. DOCUMENT DE TRAVAIL 3—LES PRINCIPES DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE ET DU PRONONCÉ DE LA SENTENCE
    L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 38 pages (français), 35 pages (anglais). Mars 1974.3-1974. No cat. J32-1/3-1974. Prix: Canada—$2.00. Autres pays—$2.40.

13. DOCUMENT DE TRAVAIL 4—PROCÉDURE PÉNALE—LA COMMUNICATION DE LA PREUVE
    L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 49 pages (français), 44 pages (anglais). Juin 1974. No cat. J32-1/4-1974. Prix: Canada—$2.00. Autres pays—$2.40.

14 DOCUMENT DE TRAVAIL 5&6—LE DÉDOMMAGEMENT ET L'INDEMNISATION—L'AMENDE
    L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 50 pages (français), 48 pages (anglais). Octobre 1974. No cat. J32-1/5-1974. Prix: Canada—$2.00. Autres pays—$2.40.

15. DOCUMENT DE TRAVAIL 7—LA DÉJUDICIARISATION
    L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 30 pages (français), 25 pages (anglais). Janvier 1975. No cat. J32-1/7-1974. Prix: Canada—$2.00. Autres pays—$2.40.

16. DOCUMENT DE TRAVAIL 8—LES BIENS DES ÉPOUX
    L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 47 pages (français), 45 pages (anglais). Mars 1975. No cat. J32-1/9-1975. Prix: Canada—$2.00. Autres pays—$2.40.

17. DOCUMENT DE TRAVAIL 9—L'EXPROPRIATION
    L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 119 pages (français), 106 pages (anglais). Avril 1975. No cat. J32-1/8-1975. Prix: Canada—$3.00. Autres pays—$3.60.

18. DOCUMENT DE TRAVAIL 10—LES CONFINS DU DROIT PÉNAL
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 59 pages (français), 49 pages (anglais). Juin 1975. No cat. J32-1/10-1975. Prix: Canada—$2.00. Autres pays—$2.40.

19. DOCUMENT DE TRAVAIL 11—EMPRISONNEMENT—LIBÉRATION
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 50 pages (français), 46 pages (anglais). Juin 1975. No cat. J32-1/11-1975. Prix: Canada—$2.00. Autres pays—$2.40.

20. DOCUMENT DE TRAVAIL 12—LES DIVORCÉS ET LEUR SOUTIEN
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 54 pages (français), 48 pages (anglais). Juillet 1975. No cat. J32-1/12-1975. Prix: Canada—$2.00. Autres pays—$2.40.

21. DOCUMENT DE TRAVAIL 13—LE DIVORCE
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 6½ X 9¾ po., 52 pages (français), 48 pages (anglais). Juillet 1975. No cat. J32-1/13-1975. Prix: Canada—$2.00. Autres pays—$2.40.

22. ÉTUDES SUR LA RESPONSABILITÉ STRICTE
C.R.D.—Canada (français) 6½ X 9¾ po., 273 pages. No cat. J32-4/1-1974 F. Prix: Canada—$4.00. Autres pays—$4.80.

23. LA DÉLINQUANCE CHEZ LES AUTOCHTONES ET LA LOI
C.R.D.—Canada (français) 6½ X 9¾ po., 96 pages. No cat. J32-4/5-1974 F. Prix: Canada—$4.00. Autres pays—$4.80.

24. ÉTUDES SUR LA DÉJUDICIARISATION—(EAST YORK)
C.R.D.—Canada (français) 6½ X 9¾ po., 243 pages. Contient aussi le document de travail, 30 pages. No cat. J32-4/6-1974 F. Prix: Canada—$6.00. Autres pays—$7.20.

25. ÉTUDES SUR LE DROIT DES BIENS DE LA FAMILLE
C.R.D.—Canada (français) 6½ X 9¾ po., 362 pages. Contient aussi le document de travail, 47 pages. No cat. J32-4/7-1974 F. Prix: Canada—$6.75. Autres pays—$8.10.

26. ÉTUDES SUR LE SENTENCING
C.R.D.—Canada (français) 6½ X 9¾ po., 232 pages. No cat. J32-4/3-1974 F. Prix: Canada—$5.00. Autres pays—$6.00.

27. DOCUMENT DE RECHERCHE—COMMUNICATION DE LA PREUVE EN DROIT PÉNAL
C.R.D.—Canada (français) 6½ X 9¾ po., 241 pages. Contient aussi le document de travail, 49 pages. No cat. J32-4/2-1974 F. Prix: Canada—$5.00. Autres pays—$6.00.

DROIT PÉNAL—OBSCÉNITÉ—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 87 pages (français), 81 pages (anglais). Juillet 1974. (deuxième tirage). No cat. J31-273 (épuisé)

28. DROIT PÉNAL—PRINCIPES GÉNÉRAUX—L'APTITUDE À SUBIR LE PROCÈS—DOCUMENT PRÉLIMINAIRE
L.R.C.—Canada (bilingue, français et anglais) 8½ X 11 po., 65 pages (français), 57 pages (anglais). Mai 1973.

Prix sujet à changement sans avis préalable.

BON DE COMMANDE

Veuillez retourner ce bon ainsi que votre paiement à:

Information Canada
171, rue Slater
Ottawa, Ontario
K1A 0S9

Veuillez m'expédier la (les) publication(s) suivante(s):

(Indiquer le nombre d'exemplaires requis dans la case prévue à cette fin)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14

15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28

Ci-joint mon paiement de $_____ à l'ordre du Receveur général du Canada

NOM _____
(lettres majuscules)

ADDRESSE _____
Numéro Rue

_____
Ville Province Code postal